

Carlos Marichal, (2003), *Deuda y estado-nación en México en el siglo XIX: interpretaciones divergentes del concepto de la deuda externa*, ponencia presentada en Coloquio sobre Bicentenario de Hidalgo, organizado por la Secretaria de Cultura del DF, septiembre, 2003. Inédita.

**DEUDA Y ESTADO-NACION EN MEXICO EN EL SIGLO XIX:
INTERPRETACIONES DIVERGENTES DEL CONCEPTO DE LA DEUDA EXTERNA**

Carlos Marichal
(El Colegio de México)

En el año de 1810, unos meses antes del estallido de la insurgencia encabezada por Miguel Hidalgo, el erudito pero pragmático administrador eclesiástico, Manuel Abad y Queipo, comunicaba a las Cortes de Cádiz: "Nuestras posesiones de América y especialmente esta Nueva España, están muy dispuestos a una insurrección general, si la sabiduría de V.M. no la previene." El ilustrado obispo añadía que sería necesario abolir los tributos que recaían sobre la población indígena y suavizar las otras exacciones que pesaban sobre las demás clases sociales del

virreinato para remediar parcialmente los efectos del "mal gobierno del reinado del señor don Carlos IV." ¹

Las Cortes de Cádiz tomaron nota de éste y otros informes que fueron llegando de las colonias americanas y procedieron a abolir el tributo indígena.² Sin embargo, el remedio era insuficiente y llegaba tarde. El descontento político ya había calado tan hondamente entre numerosos sectores de las sociedades americanas que fue inevitable la guerra. En la Nueva España, los conflictos que estallaron a partir de septiembre de 1810 tuvieron el carácter de una prolongada guerra social en que la administración virreinal y los sectores más pudientes de la sociedad (incluyendo ricos criollos y peninsulares) se enfrentaron a distintos grupos rebeldes que disfrutaban de un amplio apoyo popular.

La historiografía del México decimonónico- desde Alamán y Zavala en adelante- tiende a explicar el derrumbamiento del régimen colonial a partir de un conjunto de elementos políticos, sociales, económicos e ideológicos, pero poniendo énfasis particular en los primeros dos. En un reciente libro nuestro, titulado *La bancarrota del virreinato* (1999) ofrecemos una explicación alternativa pero complementaria que no ha tenido

¹ Texto de Abad y Queipo en Mora (1986), pp. 146-147.

² La abolición del tributo fue decretado por las Cortes el 13 de marzo de 1811, aunque debe observarse que previamente había sido abolido en la Nueva España por el virrey Venegas para restarle fuerzas a la

demasiada fortuna en la historiografía mexicanista tradicional ni en la moderna pero que ha resultado enormemente sugerente para el caso de otros países que también vivieron procesos revolucionarios en el mismo periodo.

Nos referimos a la hipótesis de que la supervivencia de un régimen político (sea en el corto o largo plazo) depende en buena medida de su solvencia financiera. En otras palabras, la bancarrota de un Estado suele estar vinculado a su derrumbe político. Este enfoque- que privilegia elementos fiscales y financieros- se ha utilizado con gran provecho para explicar, por ejemplo, el ocaso del antiguo régimen en Francia y el estallido de la gran revolución de 1789. En el caso del derrumbe de la monarquía absoluta española en el primer tercio del siglo XIX, el historiador catalán, Josep Fontana, ha adelantado un argumento similar en un trabajo ya clásico, *La quiebra de la monarquía absoluta* (1971), enfatizando los problemas hacendarios para la comprensión de los orígenes del Estado moderno.

En el presente trabajo seguimos esta línea metodológica que pone énfasis en la importancia de estudiar los problemas fiscales y financieros para explicar el proceso tan complejo y contradictorio del derrumbe del Estado imperial español y de la

posterior conformación del Estado mexicano en el siglo XIX. Dadas las limitaciones de tiempo y espacio, insistiremos únicamente en ciertos aspectos que nos parecen esenciales para un acercamiento a la tensión permanente entre política y deuda pública.

Deuda y Estado nación en México: un panorama, 1810-1910

El seguir la trayectoria de la deuda pública en el México del siglo XIX constituye uno de los caminos más complejos pero también esclarecedores para descifrar la turbulenta historia de la temprana república. Puede observarse que desde los inicios de las guerras independencia en 1810 hasta el estallido de la revolución en 1910, las autoridades hacendarias tuvieron necesidad de recurrir al endeudamiento de manera persistente. Ello, sin duda, es un fenómeno común en cualquier Estado moderno, pero lo que hizo singular el caso mexicano fueron las dificultades que tuvo el erario público en cubrir las deudas contratadas. De hecho, al suspender pagos sobre su temprana deuda externa en 1828, el gobierno mexicano inició lo que sería la moratoria más larga (1828-1886) y costosa experimentada por cualquier país latinoamericano.³ Al no contar con recursos financieros externos, desde fechas tempranas se fue acumulando

³ La moratoria de pagos iniciada en 1828 no fue constante. De hecho, hubo un número importante de años en que se cubrió una parte del servicio de la deuda entre 1830 y 1850. No obstante, fue suficientemente irregular este servicio que los tenedores de bonos y banqueros europeos consideraban que el gobierno mexicano estaba en mora casi indefinida, situación que se prolongaría hasta 1886.

una fuerte deuda pública interna, la cual también dio pie a innumerables problemas y conflictos, debido a la incapacidad de la tesorería federal de cumplir sus compromisos.

En efecto, la historia del endeudamiento externo en México arrancó con la independencia. En 1824 al ratificarse el establecimiento de la república federal, los primeros secretarios de Hacienda recurrieron a dos voluminosos empréstitos extranjeros, manteniendo el servicio sobre los mismos hasta la suspensión de pagos en 1828. Las dificultades en cubrir el servicio de la deuda externa durante los primeros decenios de vida independiente se registran en las múltiples renegociaciones y moratorias de estos primeros empréstitos externos.

Sin duda la decisión más trascendente (y polémica) con respecto a la deuda mexicana, fue la suspensión de pagos declarada por Benito Juárez en 1861. Las principales potencias europeas con las que México tenía relaciones- Gran Bretaña, Francia y España- utilizaron esta resolución como pretexto para la intervención militar en Veracruz pocos meses después. Y, el gobierno de Napoleón III de Francia, aprovechó esta circunstancia para ocupar al país durante más de cuatro años con un ejército de ocupación. Curiosamente, sin embargo, la deuda externa como instrumento de financiamiento no desapareció en esta difícil coyuntura. Al contrario, durante el imperio (1862-1867), Maximiliano financió su ejército de ocupación y su

administración con la venta de bonos (denominados empréstitos imperiales mexicanos) que fueron colocados mayoritariamente en la plaza financiera París. Mientras tanto, Juárez estaba negociando y obteniendo una serie de préstamos menos cuantiosos de casas bancarias en los Estados Unidos con objeto de financiar a sus tropas.

Después, durante la república restaurada y la primera fase del porfiriato (entre 1867 y 1888), el gobierno federal se limitó esencialmente al endeudamiento interno. Pero desde 1867 hasta 1885, hubo una virtual suspensión de pagos sobre los bonos de la llamada vieja deuda inglesa (que provenía de 1824-1825. Luego de 1886, se reinició el servicio de la deuda y se renegoció el conjunto de la deuda con el gran empréstito externo de 1888. Entre 1888 y 1893 se entró de lleno en una nueva y pronunciada fase de endeudamiento externo.

Existe una literatura bastante extensa que analiza la trayectoria de la deuda externa de México a lo largo del siglo XIX. Cada obra que ha analizado el tema revela una intencionalidad propia. Los estudios más antiguos y ya clásicos sobre la vieja deuda inglesa- publicados en los años de 1885-1886- de Joaquín Casasús, Ortiz de Montellano y Francisco Bulnes tenían la intención de proporcionar la información indispensable que requerían los diputados para los debates sobre la renegociación de la deuda a mediados del decenio de 1880. Bulnes era el más ácido en sus críticas al manejo de la deuda,

pero en términos generales las obras mencionadas eran más bien de carácter documental e informativo.

Posteriormente, se publicaron varios trabajos por estudiosos norteamericanos, como las de McCaleb (1921) y Turlington (1930) que tenían la finalidad de informar al público norteamericano y, en particular, a los inversores acerca de la situación de las finanzas mexicanas después de la revolución. Después de largos decenios sin apenas nuevas referencias, Jan Bazant publicó una apretada síntesis de la historia de la deuda externa (1968) que se convirtió en texto de referencia fundamental.⁴ Bazant, sin embargo, no proporcionó un marco analítico polémico o novedoso; se limitó esencialmente a un recuento cuidadoso y documentado de la evolución de la deuda a lo largo de casi siglo y medio.

En tiempos más recientes se han multiplicado los estudios (algunos más analíticos) sobre la deuda en distintos períodos de la historia mexicana a partir de diversos enfoques; citamos buen número de dichos trabajos en nuestra bibliografía. La obra más reciente es el de Michael Costeloe (2003) que se centra en una revisión empírica y descriptiva los títulos de la deuda y de las actividades de los tenedores de bonos británicos, sustituyendo un estudio que podrá servir como guía para investigadores que puedan aprovechar los materiales presentados para desarrollar

⁴Edgar Turlington, Mexico and Her Foreign Creditors, Nueva York, 1930; y Jan Bazant, Historia de la deuda exterior de México, México, El Colegio de México, 1981.

interpretaciones más teóricas y provocativas.

El más provocativo de los estudios recientes sobre la deuda mexicana lo ha proporcionado Vinod Aggarwal en su libro *Debt Games: Strategic Interaction in International Debt Rescheduling* (1995), trabajo que se inició originalmente como un estudio histórico de las renegociaciones mexicanas a lo largo de los siglos XIX y XX.⁵ Aggarwal analiza las diferentes renegociaciones de la deuda no simplemente como una confrontación bilateral entre dos gobiernos sino como una dinámica más compleja, en la que participaron con mayor o menor fuerza diversos actores: los gobiernos -incluyendo altos funcionarios, diplomáticos y diputados-, los banqueros, los tenedores de bonos externos e internos y una gama adicional de actores. A partir del análisis del peso relativo de los distintos actores, Aggarwal intenta una explicación de las diferentes negociaciones de la deuda mexicana en términos de una teoría de juegos.

Su análisis resulta estimulante y provocativo, con implicaciones importantes para el análisis y predicción de las negociaciones de deuda externa en distintos momentos históricos. No obstante, en tanto su objetivo consiste en aplicar un modelo relativamente sencillo de una ciencia social a la realidad histórica, es inevitable que surjan numerosos problemas de interpretación. En el caso de la *teoría de juegos* aplicada a la

⁵ Vinod Aggarwal, *Debt Games: Strategic Interaction in International Debt Rescheduling*. Cambridge University Press, 1995.

historia de la deuda externa, su principal meta consiste en desarrollar un modelo relativamente simple y consistente que pueda predecir los resultados cualquier negociación entre acreedores y deudores. Es cierto que el modelo propuesto por Aggarwal ofrece numerosos insights sobre el equilibrio o desequilibrio entre los principales actores que se alcanza en cualquier negociación de esta índole.

Sin embargo, para un historiador resulta insuficiente este análisis, ya que es importante no sólo conocer ciertas reglas comunes de las negociaciones internacionales, sino asimismo las causas que llevaron a generar una suspensión de pagos del gobierno nacional. En el caso de la historia de la deuda mexicana, el conocer las causas de suspensiones de pagos y de los subsiguientes conflictos que generaron, resulta indispensable para explicar una parte esencial de la historia nacional en el siglo XIX. Por otra parte, para entender estas causas se requiere tener en cuenta una gama mayor de variables y, además, una cuidadosa definición de los principales conceptos de deuda pública utilizados en el presente y en el pasado ya que las metamorfosis han sido considerables.

Un primer problema consiste en conocer los cambios que experimentó en el tiempo el concepto de la principal variable- la propia deuda externa. En este sentido, es imprescindible, tener en cuenta las diferentes definiciones que tenían los actores contemporáneos acerca de su naturaleza y

características. En la presente comunicación, nos interesa específicamente el discutir esta problemática: es decir cómo fue variando la propia definición del concepto de la deuda externa. Centramos la atención en tres momentos concretos de la historia mexicana del siglo XIX. La primera coyuntura analizada se refiere a la discusión de los conceptos de deuda pública y de deuda externa por parte de los diputados mexicanos inmediatamente después de la independencia, es decir en los años de 1820. La segunda coyuntura se refiere a los debates y negociaciones de la deuda interna y externa en México en los años de 1850, cuando reinaba una gran confusión, sobre todo a raíz de las famosas Convenciones Diplomáticas. El tercer tema a estudiarse se refiere a los conceptos tan distintos de la deuda externa que se manejaron durante el imperio de Maximiliano y después de 1867, durante la república restaurada.

Las diversas caras de la deuda pública después de la Independencia

Al ratificarse la Constitución de 1824 y la primera república federal, se echaron las bases para un nuevo régimen fiscal y financiero sustancialmente distinto del colonial. Se pasó de una organización eminentemente centralista a una federal, dividiéndose las atribuciones fiscales entre el gobierno federal y los estatales: el primero retuvo los

impuestos sobre aduanas, estancos y algunos rubros menores; los gobiernos de los estados, en cambio, se quedaron con las alcabalas, los derechos de amonedación y las viejas rentas eclesiásticas. Debido a estas reformas fiscales no fue extraño que casi inmediatamente aparecieran fuertes déficits en las cuentas del erario federal debido fundamentalmente al fuerte gasto militar en el ejército y una pequeña pero costosa marina armada. La inestabilidad del modelo fiscal federal se agravó por los déficits crónicos que aparecieron desde mediados de la década de 1820 y permanecieron como un elemento virtualmente constante en las finanzas públicas hasta la década de 1880.

La causa inicial de los déficits fueron los abultados gastos militares ya que el ejército federal absorbió entre el 50% y el 80% del total del presupuesto del gobierno independiente. Sin embargo, el reducir estos gastos resultaba una tarea de Sísifo, pues si los ministros reducían los salarios de los oficiales y/o los soldados, o intentaban reducir el tamaño del ejército, los generales amenazaban con llevar a cabo golpes de estado que seguramente desembocarían en la caída de la respectiva administración. Además, debilitar al ejército central era potencialmente peligroso para los regímenes federalistas, ya que varios de los gobiernos estatales demostraron ser capaces de organizar fuerzas armadas locales de tamaño importante, mismas que

podían amenazar a las autoridades en la ciudad de México.⁶

Si bien los gruesos presupuestos del ejército fueron la principal causa de los crecientes déficits que alcanzaron un promedio de dos a tres millones de pesos a fines de la década de 1820, también hay que tener en cuenta la herencia de la deuda colonial. Nos referimos a las deudas acumuladas por la administración virreinal entre 1780 y 1820. La primera pregunta consiste en determinar si ésta era una deuda colonial o nacional. Esta fue precisamente la pregunta que se plantearon los diputados del Congreso mexicano en los primeros años de independencia al discutir temas relacionados con la deuda pública.

Un primer reto consistía en determinar el tamaño de la deuda de origen colonial; el segundo consistía en saber si era una deuda soberana. Para principios de 1810, el endeudamiento del gobierno colonial en México había alcanzado cerca de 30 millones de pesos y había comenzado a pesar fuertemente sobre la tesorería virreinal. Las deudas más grandes se debían a la Iglesia (por un total de casi 15 millones de pesos) y a individuos particulares (aproximadamente 12 millones de pesos), más sumas adicionales

⁶ Cerutti (1983) constituye un estudio penetrante que demuestra la continuidad de esta rivalidad en la década de 1850.

debidas a una variedad de instituciones⁷. Estas deudas coloniales no fueron contratadas para pagar gastos locales sino más bien para cubrir los déficits y gastos financieros metropolitanos. En un documento titulado, "*Estado aproximado de la deuda nacional hasta fin de junio de 1813*", se observa que el cúmulo de la deuda del gobierno incurrido con corporaciones y particulares se aproximaba a 32 millones de pesos.⁸ De ese total, 4.3 millones de pesos consistía en juros antiguos y en préstamos originados entre 1782 y 1795; 6.9 millones de pesos del préstamo con hipoteca del tabaco (recaudado entre 1795 y 1802); 10.5 millones de pesos de la Consolidación (1805-1808); casi 5 millones de pesos reunidos para apoyar al gobierno español en la lucha contra Napoleón en los años de 1808-1811; y, finalmente, 5.4 millones de pesos de préstamos forzosos y voluntarios destinados a financiar la guerra contra la insurgencia al interior de la Nueva España, entre 1810 y 1813.

A estas deudas se fueron agregando adicionales compromisos financieros durante las guerras de independencia (1810-1820) tanto por el lado realista como el insurgente, sumando cerca de 10 millones de pesos. Los debates entre los miembros de las juntas imperiales y luego entre los diputados del primer Congreso

7 Las deudas de individuos particulares eran administradas casi todas por las corporaciones del Consulado de Comercio y el Tribunal de Minería que operaban como intermediarios financieros. Ver detalles en Valle Pavón (1997) y Marichal (1999).

8 Resulta algo curioso que se usara el término "nacional" aunque se refería a la deuda de la administración colonial, todavía en pie. Se trasluce la adopción del vocabulario utilizado en los documentos

Constituyente no resolvieron con total claridad cuál era la deuda considerada legítima y soberana. Por otra parte, resultaba virtualmente imposible cubrir el servicio de estas deudas, por lo que el Estado mexicano nació en medio de una virtual bancarrota.

Con objeto de lograr equilibrar las finanzas públicas y establecer confianza en el crédito público, las primeras autoridades hacendarias de la temprana república no dudaron en acudir a los mercados financieros europeos- más específicamente a Londres- con objeto de obtener empréstitos (por valor de 6 millones de libras esterlinas) que servirían en principio para cubrir una parte de los déficits públicos. Que así lo hicieran no tenía nada de extraño pues ya otras naciones hispanoamericanas habían contratado préstamos en Inglaterra (entre ellas, Gran Colombia, Perú, Argentina y Chile) y ello parecía señalar el camino hacia la modernidad en materia financiera.⁹

Un indicador del tamaño de la nueva deuda externa mexicana lo proporciona una comparación con el valor de las deudas coloniales: el total de las deudas acumuladas entre 1780 y 1820 por el gobierno colonial de la Nueva España alcanzó alrededor de uno 40 millones de pesos, mientras que los dos empréstitos extranjeros de 1824 y 1825 por sí solos representaron otros 30

hacendarios de las Cortes de Cádiz.

⁹ Para una revisión de estos primeros empréstitos latinoamericanos véanse Frank Dawson The First Latin American Debt Crisis: The City of London and the 1822-1825 Loan Bubble, New Haven, Yale University Press, 1990; y Carlos Marichal, Historia de la deuda externa de América Latina, Madrid, Alianza, 1988, cap. 1.

millones de pesos adicionales.¹⁰ Debido a los persistentes déficits, el gobierno no pudo cubrir el servicio ni sobre la deuda interna ni sobre la externa. La suspensión de pagos sobre los empréstitos externos se produjo en 1828 y de allí, en adelante, la dificultad en renovar el servicio sobre la vieja *deuda inglesa* habría de convertirse en uno de los escollos fundamentales para las finanzas del gobierno, generando un sinnúmero de conflictos con los acreedores extranjeros y excluyendo al país de los mercados financieros internacionales a lo largo de la mayor parte de los siguientes sesenta años.¹¹

Deuda y convenciones diplomáticas a mediados del siglo XIX

La suspensión de pagos de 1828 impidió al gobierno mexicano obtener nuevos préstamos en Europa durante largo tiempo. Las autoridades hacendarias no tuvieron otra alternativa que buscar fondos prestados a nivel interno- a través de diversas casas mercantiles y financieras en la ciudad de México- para cubrir gastos militares que se expandieron por los numerosos conflictos de la época así como por un creciente costo del servicio de la propia deuda pública.

¹⁰ Una libra esterlina era igual a 5 pesos plata en esta época.

¹¹Véanse las obras de Ortiz de Montellano, Bulnes y Casasús ya citados.

Como garantía de muchos préstamos, las autoridades hacendarias hipotecaron gran parte de los impuestos (en particular aduanales) a grupos de comerciantes que adelantaban fondos al gobierno en forma de préstamos con tasas de interés extremadamente elevadas. Ello llevó inevitablemente a la creación de una serie de círculos viciosos en tanto los pagos de deuda interna aumentaban más rápidamente que los ingresos, obligando a nuevas hipotecas de rentas y a la pérdida progresiva de la solvencia y autonomía fiscal del gobierno ante los voraces comerciante/prestamistas, en su mayoría concentrados en la propia capital, cerca de su cliente principal, el erario público.¹²

Hacia mediados de la centuria, la cantidad de títulos de crédito interno eran voluminosos, una proporción importante estando en manos de comerciantes de origen británico y francés, así como de mercaderes de ascendencia española. Entre ellos se destacaban los títulos de corto plazo como los "certificados de aduanas" (documentos que podían ser usados para pagar derechos aduanales), los cuales eran populares entre los comerciantes-banqueros por su liquidez, ya que tenían una constante demanda entre los importadores. No obstante, ocurría que la Tesorería experimentaba grandes y constantes déficits y, por consiguiente, frecuentemente tenía enormes dificultades para pagar estas deudas de corto plazo. El resultado fue que para obtener nuevos

¹² El estudio clásico es Bárbara Tenenbaum, México en la época los agiotistas, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

créditos, los ministros de finanzas frecuentemente fueron obligados "forzados" a aceptar tasas de interés extorsionistas por el oligopolio de prestamistas. En tales condiciones, la inestabilidad fue el sello de la mayoría de las transacciones financieras.

Por otra parte, la extraordinaria inestabilidad política y militar- manifiesto en los cambios rápidos de los ministros de finanzas- produjo una costumbre de repudio temporal de las deudas en tiempos de crisis o guerras. Al no recibir sus pagos, los comerciantes acreedores del gobierno, buscaron nuevas fórmulas para obtener mayor seguridad para la devolución de los títulos de deuda que poseían.

Así se inició una nueva y peligrosa forma de conversión de la deuda pública que consistió en la transformación de los adeudos internos del gobierno en *deuda externa*, siendo garantizada por Convenciones diplomáticas firmadas con Inglaterra, Francia y España ¹³ Estas operaciones coincidieron con esfuerzos de asociación británica de tenedores bonos mexicanos por recuperar sus dineros. Como observaba Robert Wilson, norteamericano que en aquel entonces se encontraba viajando por México:

¹³ Estas fueron las deudas de las "Convenciones extranjeras" que permitieron a los comerciantes extranjeros residentes en México (y a un cierto número de comerciantes con doble nacionalidad) convertir los adeudos del gobierno con ellos en reclamaciones exteriores. Con el fin de aprovechar los beneficios de este procedimiento, numerosos comerciantes nativos "adquirieron" ciudadanía extranjera. Wynne (1954), 55-62.

La mejor forma de cobrar un adeudo en México consiste en convertirlo en una deuda externa, a ser posible, y luego, si hay un residente que tenga buenas relaciones con su ministro, el negocio es prontamente atendido. El que pueda comprar a un embajador extranjero en México ha hecho su fortuna¹⁴.

En los años de 1851-53 el Ministerio de Asuntos Exteriores británico logró obligar al gobierno mexicano a reconocer un total de cinco millones de pesos (un peso plata equivalía a un dólar de plata) en demandas de esta naturaleza. Simultáneamente, las autoridades francesas y españolas pusieron todo su empeño en intimidar a diversos ministros de Hacienda mexicanos hasta que aceptaron reclamaciones igualmente dudosas, por un total de casi diez millones de pesos¹⁵. Pero el arreglo más notorio e irregular fue el contrato Jecker de 1859, por el cual la administración Miramón prometió pagar a un conocido agiotista suizo de la ciudad de México quince millones de pesos en bonos a cambio de menos de un millón de pesos en metálico. Con característica flexibilidad, el embajador francés otorgó protección diplomática a Jecker y procedió a presionar para obtener el reembolso.

El contrato Jecker fue la mecha que hizo estallar la ya turbulenta situación política. En la primavera de 1861 las fuerzas liberales, conducidas por Benito Juárez, tomaron el

¹⁴ Tenenbaum, «Merchants, money and mischief» p.336.

¹⁵ Sobre las Convenciones diplomáticas véase William Wynne, *State Insolvency and Foreign*

poder y rehusaron reconocer la legitimidad de las reclamaciones de los agiotistas, llegando al punto de suspender los pagos sobre las principales deudas externas. Las represalias fueron inmediatas y brutales. El 15 de noviembre, el ministro de Asuntos Exteriores británico, lord Russell, se reunió con los ministros español y francés, Istúriz y Flahaut, firmando una convención que autorizaba la ocupación militar de los principales puertos mexicanos¹⁶. El desenlace de estas insidiosas maniobras financieras y diplomáticas se produjo en 1862, cuando México fue invadido por las fuerzas conjuntas de Francia, Gran Bretaña y España.

En resumidas cuentas, para el año de 1860 la definición de lo que era deuda externa había sufrido una metamorfosis, volviéndose cada vez más compleja. Los viejos títulos de los empréstitos ingleses de 1824 y 1825 no constituían ya la única forma de deuda externa sino que también era necesario contemplar la nueva forma de endeudamiento público ratificado por las Convenciones diplomáticas.

Bondholders (New Haven, 1951), II, 14-19.

¹⁶ Al principio las autoridades británicas no se mostraron dispuestos a intervenir a favor de los tenedores de bonos pero cuando el gobierno mexicano suspendió unilateralmente los pagos sobre la deuda externa en julio de 1861, el embajador inglés Wykes, comenzó a abogar por la intervención militar. La correspondencia diplomática británica ha sido resumida en Gloria Grajales, ed., *México y Gran Bretaña durante la Intervención, 1861-1862* (México, 1974), en particular pp.75-81, 107-110.

La deuda externa durante la intervención francesa: el concepto de una deuda imperial

Con 30,000 tropas bajo se mando, los generales franceses pudieron consolidar su control sobre la mayor parte de la república y con el apoyo de Napoleón III ratificaron el establecimiento del imperio efímero del archiduque austriaco, Maximiliano. El nuevo monarca del *Imperio mexicano* (1863-1867) contrató tres grandes empréstitos en Europa, la mayor parte de los bonos siendo colocados en París, tema que ha sido explorado a nivel general por Jan Bazant y en mayor detalle por Genevieve Gille en un estudio poco conocido hasta hora.¹⁷

En el caso del primer y tercer empréstitos, los bonos se colocaron fundamentalmente en París y sumaron unos 424 millones de francos. En el caso del segundo empréstitos, no representó una emisión de deuda tradicional sino una operación financiera colonial y extorsionista, pues simplemente se utilizó como medio para acreditar al gobierno francés gastos de sus operaciones militares, elevando la deuda pública del gobierno mexicano por 110 millones de francos (equivalente a un poco más de cuatro millones de libras esterlinas).

De nuevo, en esta coyuntura, observamos cómo el concepto y definición de la deuda externa se modificaba, saliendo de los parámetros habituales. Para los invasores franceses (y para el gobierno de Maximiliano), la deuda externa mexicana ahora

¹⁷ Véase traducción de este ensayo en Ludlow y Marichal (1998).

consistía en una coctel explosivo compuesto por los bonos de la ya antigua deuda inglesa (1824-1825), los títulos de las Convenciones diplomáticas (1851-1856) y los bonos de los empréstitos y otras deudas del gobierno imperial mexicano.

Epílogo: la deuda externa después de 1867

Nada extrañamente, después del triunfo juarista en 1867, las autoridades republicanas se negaron a reconocer las espurias deudas del Imperio ya que simplemente habían servido para financiar la invasión y ocupación de México. Desde 1867, todos los secretarios de Hacienda de la república propusieron conversiones de la deuda pública (interna y externa), pero el hecho es que no fue hasta principios del decenio de 1880 que dichas propuestas comenzaron a concebirse como posibles de transformarse en realidad. Mientras tanto, los debates acerca de lo que era deuda externa legítima siguieron siendo frecuentes.

Durante el porfiriato- y más específicamente desde 1888- se renegoció la vieja deuda inglesa. Con ello se abrió una nueva etapa de endeudamiento externo que concluiría durante la revolución mexicana con la suspensión de pagos en 1914. Luego y durante treinta años, el gobierno mexicano estuvo en mora, proporcionando un pequeño porcentaje del servicio de la deuda a

los acreedores en algunos años. Las renegociaciones fueron frecuentes pero los resultados escasos, hasta lograrse un acuerdo en 1944/1946 que permitió zanjar los diferendos con base a una reducción dramática de la deuda externa. En decenios subsiguientes, la deuda fue relativamente pequeña hasta el decenio de 1970 cuando tocó la hora de la locura del endeudamiento externo. Consecuencia de ello fue la crisis de 1982 y los múltiples problemas que de ahí se derivaron. Pero el tema de la deuda no moría. En los primeros años de la década de 1990, de nuevo la deuda se disparó debido a una equivocada dirección de la política financiera del país que luego trajo una de las peores crisis económicas al país.

La triste y difícil experiencia histórica de las finanzas mexicanas en el siglo XIX y de nuestros días, nos hace ver -como ciudadanos del siglo XXI- que uno de los primeros problemas a determinar en toda discusión sobre la deuda externa- pasado y presente- consiste en plantearse con muchísimo cuidado su definición precisa y una información transparente sobre la totalidad de la deuda (externa e interna). En resumidas cuentas, la comprensión del fenómeno de la deuda pública requiere que se estudie con cuidado pero también que se sostenga un debate amplio sobre su significado y sus consecuencias, debate que no debe limitarse al ámbito académico sino extenderse a espacios de discusión pública entre ciudadanos, políticos y funcionarios. Solamente así podrá llegarse a un acuerdo con respecto a las ventajas y desventajas del endeudamiento externo.

BIBLIOGRAFIA

Aggarwal, Vinod

1995 Debt Games: Strategic Interaction in International Debt Rescheduling, Cambridge University Press.

Bazant, Jan

1981 Historia de la deuda exterior de México, México, El Colegio de México.

Bulnes, Francisco,

1885 La deuda inglesa, México.

Carmagnani, Marcello,

1994 Estado y mercado: la economía política del liberalismo mexicano, 1857-1911, México, FCE/El Colegio de México.

Casasús, Joaquín

1885 Historia de la deuda contraída en Londres, México.

Castillo, Juan ed.

(1903): Colección de leyes, decretos, reglamentos, contratos, supremas resoluciones y noticias referentes al Crédito Público, 1883-1903. Mexico.

Costeloe, Michael P.,

2003 Bonds and Bondholders: British Investors and Mexico's Foreign Debt, 1824-1888, Westport Conn., Praeger.

Eichengreen, Barry y Peter Lindert, eds.,

1989 The International Debt Crisis in Historical Perspective, MIT Press, Cambridge, Mass.

Fishlow, Albert

1985 "Lessons From the Past: Capital Markets during the Nineteenth Century and the Interwar Period", International Organization, 39, 3, (summer 1985), p. 420-460.

Liehr, Reinhard, ed.,

1996 La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica, (en prensa, Berlín, Colloquium Verlag).

Ludlow, Leonor y Carlos Marichal, eds.,

1986 Banca y poder en México, 1800-1925, México, Grijalbo.

Ludlow, Leonor y Carlos Marichal, eds.,

1998 La deuda pública en México, 1820-1920, El Colegio de México/Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/IIG-UNAM, *Colección Lecturas de Historia Económica*.

Ludlow, Leonor y Jorge Silva, eds.

1993 Los negocios y las ganancias: de la colonia al México moderno, México Instituto Mora.

Marichal, Carlos

1988 "La deuda externa las políticas de desarrollo económico durante el porfiriato: algunas hipótesis de trabajo" en F. Rosenzweig et al, Pasado y presente de la deuda externa de México, México, Instituto Mora, pp.85-102.

1989 Historia de la deuda externa de América Latina, Madrid, Alianza Editorial.

1996 "Foreign Loans, Banks and Capital Markets in Mexico, 1880-1910" en R. Liehr, ed., The Public Debt in Latin American in Historical Perspective", Vervuert/Iberoamericana Frankfurt, pp.337-374.

1997 "Obstacles to the Development of Capital Markets in 19th Century Mexico" en Stephen Haber, How Latin America Fel Behind, Stanford Univesity.

1993 "El manejo de la deuda pública y la crisis financiera de 1884-85" en Ludlow y Silva, (1993) pp.419-444.

McCaleb, Walter

1921 The Public Finances of Mexico, New York.

Ortiz de Montellano, Mariano

1886 Apuntes para la liquidación de la deuda contraída en Londres, México.

Pérez Siller, Javier

"Deuda y consolidación del poder en México, 1867-1896: bases para la modernidad porfirista" en R. Liehr ed. (1996), pp.293-336

Riguzzi, Paolo

1994 "La conexión de México con la economía atlántica, 1880-1910: el caso de las inversiones extranjeras", ponencia en Reunión de historiadores mexicanos y norteamericanos, Ciudad de México.

Sebastián, Luis de

1988 La crisis de América Latina y la deuda externa, Madrid, Alianza Editorial.

Téllez, Luis "Préstamos externos, primas de riesgo y hechos políticos: la experiencia mexicana en el siglo XIX", en E. Cárdenas, ed., Historia económica de México, vol. 3, pp. 327-390, México, FCE.

Tenenbaum, Barbara (1986): The Politics of Penury: Debt and Taxes in Mexico, 1821-1856. Albuquerque.

Topik, Steven C.

1993 "Controversia crediticia: los "azulitos" del periodo de Maximiliano" en Ludlow y Silva (1993), pp.445-470.

Turlington, Edgar

1930 Mexico and her Foreign Creditors, New York.

Wynne, William

1954 State Insolvency and Foreign Bondholders, New Haven, Yale University Press.

Zaragoza, José

1996 Historia de la deuda externa de México, 1823-1861, México, UNAM/Editorial Cambio XXI.