

Contrabando. Ilegalidad y corrupción en el México decimonónico

WALTHER L. BERNECKER

El contrabando ha jugado un papel de singular importancia en la economía y la sociedad mexicana del siglo XIX. Se puede registrar este fenómeno recurriendo a las fuentes que a lo largo del centenio iban documentando el desarrollo de esta actividad ilegal; pero al mismo tiempo es extremadamente difícil abordar el tema con rigor científico debido a la falta de investigaciones en este rubro.

La mayor parte de las informaciones sobre la actividad contrabandista proviene de instituciones y grupos que se veían afectados directamente a causa del comercio ilegal: El Estado y los industriales. El Estado perdía los aranceles, tan necesarios para su erario, y los industriales se veían expuestos a una competencia ruinosa. Estos argumentos se repiten incansablemente en las *Memorias* anuales de los ministros del ramo, ante todo de Hacienda y de Exteriores, presentados al Congreso, y en las múltiples peticiones y los dictámenes de industriales. También los reportes consulares y diplomáticos de representantes extranjeros contienen material informativo de gran valor.

1. LAS ACTIVIDADES DE CONTRABANDO

En el México decimonónico —así como en toda América Latina— el contrabando formaba una parte importante en la vida cotidiana de una gran mayoría de personas; era un fenómeno endémico de la historia comercial. Basándose en apreciaciones del Barón Alejandro von Humboldt y del representante estadounidense Joel Robert Poinsett, un manual para comerciantes alemanes estimaba el tamaño del contrabando antes y después de la Independencia en los siguientes términos: «El valor de los bienes importados secretamente se eleva, según una estimación realizada algo antes de la revolución, a 4,5 millones de dólares anuales; y cada año se exportaban en secreto barras de plata y oro por un valor de 2,5

millones de dólares. Entre Veracruz y Jamaica se ha establecido un contrabando regular, y a pesar de los esfuerzos del gobierno y de las penas extremadamente severas contra este delito, las tiendas comerciales de México estaban y están muy bien surtidas con productos ingleses y alemanes»¹.

Desde la proclamación de la Independencia, las denuncias de los organismos oficiales sobre el contrabando en las fronteras marítimas y terrestres formaba parte de la retórica política, al igual que los lamentos de los industriales mexicanos sobre aranceles de importación demasiado bajos y las quejas de casas comerciales extranjeras sobre aranceles demasiado elevados. Apenas hay otro tema de la práctica comercial mexicana que se pueda registrar tan regularmente a lo largo del siglo XIX como el fenómeno contrabandista; pero por falta de fuentes fidedignas resulta difícil presentar un análisis sugestivo. En la mayoría de los casos, los denunciadores del contrabando —ministros, industriales, terratenientes o viajeros— se limitan a constatar el hecho, usando, en la mayoría de las veces, superlativos que sugieren un elevado grado de contrabando, pero que al mismo tiempo pierden credibilidad, al repetir continuamente argumentos estereotipados. Por ello, estas fuentes deben ser examinadas con gran cautela; además, deben ser contrastadas con otras de distinto tipo.

En el fondo, el fenómeno del contrabando en América es tan viejo como el monopolio comercial con las colonias de ultramar, reclamado por España. Eran ante todo los ingleses que practicaban desde su base en Jamaica, un extenso comercio ilegal con la América española². Las colonias europeas en el Caribe formaron una especie de bisagra para un

¹ SCHMIDT, L. R., *Theoretisch-praktisches Comptoir-Handbuch nach MacCulloch und den neuesten zuverlässigsten Quellen in alphabetischer Ordnung*. Stuttgart/Tübingen 1837, pág. 1468; cf. también VON HUMBOLDT, Friedrich Alexander, *Versuch über den politischen Zustand des Königreichs Neu-Spanien*. Tübingen 1813, t. IV; POINSETT, J. R., *Notes on Mexico, made in the Autumn of 1822*, accompanied by and historical sketch on the revolution, and translations of official reports on the present state of that country. Filadelfia 1824, reimpresión: Nueva York 1969, pág. 33.

² KAPP, B., «Les relations économiques extérieures du Mexique (1821-1911) d'après les sources françaises», en KAPP, Bernard y HERRERO, Daniel, *Ville et Commerce. Deux essais d'—histoire hispano-américaine*. París 1974, pág. 18; vid. BROWN, L., «The South Sea Company and Contraband Trade», en *The American Historical Review* 1925-1926, t. XXX, págs. 662-678; CHAUNU, H. y P., *Séville et l'Atlantique*. París 1963, 13 tomos. Con respecto al contrabando británico desde Jamaica, vid. también CHRISTELOW, A., «Contraband Trade between Jamaica and the Spanish Main, and the Free Port Act of 1766», en *The American Historical Review* 1942, t. XXII, págs. 309-343; vid. también POHL, H., «Zur Geschichte des Schmuggels im Atlantikhandel», en *Idem: Studien zur Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. Wiesbaden 1976, págs. 13-18. GUÍMERA RAVINA, A., *Burguesía extranjera y comercio atlántico: La empresa comercial irlandesa en Canarias (1703-1771)*. Santa Cruz de Tenerife 1985, págs. 389 y ss.

contrabando cada vez más extenso; éste, durante las guerras napoleónicas, llegó a alcanzar tales dimensiones que el comercio formalmente controlado por el Estado devino en una variante de comercio libre. Las largas costas y la pequeña densidad poblacional entorpecían y encarecían el control de las mismas, haciéndolo poco eficiente. Era ante todo la costa del Pacífico, donde más se practicaba el contrabando, ya que en aquellas regiones no había ni fuertes ni guardias costeras.

Para comienzos del siglo XIX se ha tratado de estimar el monto del contrabando: En aquellos años, los obrajes de lana novohispanos tenían una producción que oscilaba entre 500.000 y un millón de pesos; por otro lado, el síndico del Consulado de Veracruz había constatado en 1797, que las importaciones ilegales de manta ascendían a 2 millones de pesos. Esto significa, que el contrabando excedía entre dos y cuatro veces la producción total de todos los obrajes mexicanos³. Fuentes consulares francesas incluso estiman que en la época de la Independencia mexicana el comercio ilegal sobrepasaba al legal en números absolutos⁴.

La primera comisión que tras la Independencia del país, debía elaborar en 1821 un nuevo reglamento arancelario y comercial, ya hablaba del «grandísimo» contrabando que se hacía con perjuicio de las rentas de la hacienda pública⁵. El ministro de Hacienda Arrillaga se quejaba en su Memoria de 1823 al Congreso de la extensión del «escandaloso contrabando [...] siempre funesto y punible»⁶ y recomendaba dictar severas leyes penales para los contrabandistas que precipitaban la nación al abismo. Su ataque contra los «malvados» y «traidores» dejaba entrever que los primeros responsables debían ser buscados entre los agentes aduaneros mexicanos; sin embargo no mencionó a los comerciantes extranjeros.

El valor de los bienes importados legalmente a México se redujo drásticamente de 10 millones de pesos en el año 1820 a sólo 3,7 millones de pesos en el año 1822. Esta reducción no se habría debido sólo a los disturbios revolucionarios de aquellos años ni al arancel de importación del 25 por 100 o a la valoración más elevada de bienes extranjeros en puertos mexicanos, sino también al aumento considerable de actividades

³ SALVUCCI, R. J., *Industrial Organization and Economic Geography: The Textile Manufactory in New Spain, 1690-1810*, manuscrito no publicado (Bielefeld 1982), págs. 13 y ss.

⁴ Commerce de la Veracruz: Archives Nationales Paris (ANP) BIII 452.

⁵ Cit. *apud* SIERRA, Carlos J. y MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Historia y Legislación Aduanera de México*. México 1973, págs. 18 y ss.

⁶ Memoria provisional presentada al Soberano Congreso por el Ministerio de Hacienda en 2 de junio de 1823. México 1823.

contrabandistas⁷. Según estimaciones de contemporáneos, el valor de las mercancías importadas ilegalmente entre 1825 y 1827 ascendía a 20 millones de pesos, y el de las mercancías exportadas a 9 millones⁸. Si bien es imposible tomar estas estimaciones como base de un cálculo exacto acerca del tamaño absoluto o relativo del contrabando con respecto al comercio en su totalidad, otras apreciaciones de la época confirman fundamentalmente estos números:

El cónsul general francés Alexander Martin estimó en 1827 el valor del contrabando en un 25 por 100 del valor total del comercio exterior mexicano; el alemán Mühlénpfordt llegó a calcular que por lo menos una tercera parte de todos los bienes extranjeros consumidos en México eran importados de manera ilegal; el representante británico Ward era de la opinión que en aquellos años la cantidad de los productos importados en forma de contrabando era «infinitamente mayor» que la del comercio legal; y el intelectual liberal José María Luis Mora incluso afirmó que dos terceras partes de todos los bienes de consumo no había pagado aranceles de importación. El ministro de Hacienda Garay dijo en 1834 que el Estado no percibía ni siquiera la mitad de los aranceles de importación que legalmente le correspondían⁹.

En aquellos años, los aranceles marítimos le proporcionaban al Estado unos ingresos medios de 6,6 millones de pesos; varias estimaciones suponen que al mismo tiempo el erario perdía 4,5 millones de pesos a causa de importaciones ilegales. Según Henry G. Ward, en los años veinte la mayor parte del contrabando no resultaba tanto del monto de los aranceles de importación, sino más bien de la «ridícula medida de la estimación según la cual se pagaban los aranceles». Ward se refería al sistema de «aforo» según el cual el arancel de importación no se calculaba a base de las facturas sino de una estimación más o menos subjetiva del aduanero. La consecuencia de este sistema tenía que ser el contrabando:

⁷ Mackenzie a Canning, Xalapa, 24 de julio de 1824: Public Record Office (PRO) Board of Trade (BT) 6/53.

⁸ MACLURE, W., *Opinions on Various Subjects, dedicated to the Industrious Producers*. Indiana, New-Harmony, 1831-1838, t. I, pág. 330, 3 tomos.

⁹ Rapport sur le Mexique. Premier Rapport sur l'état commercial du Mexique, 1827: ANP F12 2695; MÜHLENPFORDT, E., *Versuch einer getreuen Schilderung der Republik Mejico besonders in Beziehung auf Geographie, Ethnographie und Statistik. Nach eigener Anschauung und den besten Quellen bearbeitet von Eduard Mühlénpfordt*, t. I: *Überblick über das Land im Allgemeinen*, t. II: *Beschreibung der einzelnen Landestheile*. Hannover 1844, reimpresión: MÜHLENPFORDT, Eduard, *Versuch einer getreuen Schilderung der Republik Mexiko*, introducción de ANDERS, Ferdinand. Graz 1969, págs. 423 y ss.; Ward a Canning, México, 19 de enero de 1827: PRO Foreign Office (FO) 50/31A; MORA, J. M. L., *México y sus revoluciones*. París 1836, 4 tomos, nueva edición: *México y sus revoluciones*. México, ed. por Agustín Yáñez, 1977, t. I, pág. 46, 3 tomos.

«Esta práctica ha llegado a tales extremos en México que tejidos de algodón que según los aranceles vigentes no podían ser vendidos por menos de 5 reales la vara, se ofrecían, en 1825, públicamente a 3 reales, y además en cantidades tan grandes que casas establecidas se veían obligadas a vender artículos de comisión con una pérdida del 40 al 50 por 100, para poder enviar aunque sea algo a sus corresponsales en Inglaterra»¹⁰.

En 1830 un alto funcionario mexicano, Ildefonso Maniau, llamó la atención sobre el siguiente hecho: desde 1823 estaba prohibida completamente la importación de artículos españoles; no obstante, en los años veinte se podía comprar en todas las regiones mexicanas papel de Barcelona, hierro de Vizcaya, vinos de Jerez y Málaga, brandy de Cataluña, aceitunas y pasas de Andalucía. Aparentemente, las mercancías entraban sin mayores problemas al país y podían ser vendidas¹¹.

El contrabando era mucho más extenso en la larga costa del Pacífico que en la del Atlántico. El puerto de Guaymas, por ejemplo, se convirtió rápidamente en un emporio de los contrabandistas de metales preciosos. Debido a que en aquella región no había ninguna casa de moneda; barras de oro y plata eran transportadas en secreto al puerto del Pacífico, y de allí eran llevadas en buques extranjeros a Europa; de esta manera se burlaban los aranceles y las prohibiciones de exportación. El ministro de Hacienda José Ignacio Esteva caracterizó la desorganización de las aduanas en la costa del Pacífico como «terrible». A pesar de que los contrabandistas eran conocidos públicamente, no se podía emplear acción legal contra ellos, ya que eran protegidos por las autoridades locales. Esteva decía en su Memoria de 1851: «El contrabando es protegido por las autoridades y por el pueblo, porque todos saben que si no se hace en su respectiva ciudad, se paraliza el tráfico por la falta de introducciones legales, y el contrabando se verifica por las playas desiertas»¹². La llegada de las barcas que habían sido cargadas a cierta distancia de la costa desde los buques mercantes con la mercancía de contrabando, fue anunciada algunas veces con cañonazos.

Cuando un comerciante estadounidense quiso importar, en la primera mitad de los años veinte, mercancías por un valor de 15.000 pesos, so-

¹⁰ WARD, H. G., *Mexico in 1827*. Londres 1828, t. I, págs. 462-467, 2 tomos.

¹¹ MANIAU, I., en Suplemento al Registro Oficial, núm. 42, de 3 de febrero de 1830, s.p.

¹² Ministro de Hacienda Juan Ignacio Esteva, en su Memoria de 1851, cit. *apud* QUINTANA, M. A., *Los primeros veinticinco años de la historia económica de México. Estevan de Antuñano. Fundador de la industria textil en Puebla*. México 1975, t. I, pág. 61, 2 tomos.

bornó, en la costa del Pacífico, al comandante del puerto con 1.000 pesos, al inspector jefe de la aduana con 500 pesos y a los soldados encargados del control con otros 500 pesos. Los 2.000 pesos que pagó en total por el soborno, era muchos menos de lo que hubiera tenido que pagar como arancel de importación.

No sólo había contrabando de importación, sino también de exportación. Según Carlos María de Bustamante, por la costa del Pacífico sólo en 1840 se exportaron clandestinamente metales preciosos por un valor de más de 7 millones de pesos¹³. Y Waddy Thompson —el representante de Estados Unidos, que sin duda alguna sabía muy bien de qué estaba hablando— decía: «Gold is an article so easily smuggled that enormous sums are sent off in almost every vessel which sails for Europe»¹⁴. Según Matías Romero que más tarde sería Ministro de Hacienda, se exportaron por vía de contrabando entre el 30 y el 40 por 100 de los metales preciosos¹⁵.

A mediados de siglo, Mazatlán en la costa del Pacífico obtuvo una importancia cada vez mayor, ya que era el único puerto en el que los grandes buques mercantes que iban de América del Sur a San Francisco podían proveerse con alimentos. Casi era parte de la tradición local que poco antes de llegar un barco tenía lugar un pronunciamiento que —después de haberse efectuado el correspondiente contrabando— terminaba o bien con la huida de los «sublevados» o bien con su perdón tan rápidamente como había comenzado. Los comerciantes extranjeros sobornaban a los soldados del cuartel y los instigaban a una revuelta, y entretanto la tripulación descargaba la mercancía, evitando pagar en la confusión reinante los aranceles de importación. Entre 1844 y 1849 financiaron ocho de estas revueltas. En 1841, el gobernador de Sonora escribía al Ministro del Interior: «En toda esta costa ha llegado todo este tráfico [de contrabando] al último grado de acceso que se puede imaginar. En estos puertos se descargan y espenden efectos de algodón prohibidos con la mayor publicidad, en grado de hallarse los almacenes llenos actualmente de ellos»¹⁶.

¹³ BUSTAMANTE, C. M. de, *El gabinete mexicano durante el segundo período de la administración del Excmo. señor Presidente don Anastasio Bustamante, hasta la entrega del mando al Excmo. señor Presidente interino don Antonio López de Santa-Anna, y continuación del cuadro histórico de la revolución mexicana*. México 1842, t. I, pág. 58, 2 tomos.

¹⁴ THOMPSON, W., *Recollections of Mexico*. Nueva York/Londres 1847, pág. 142.

¹⁵ ROMERO, M., *Mexico and the United States. A study of Subjects Affecting their Political, Commercial, and Social Relations, made with a View to their Promotion*. Nueva York/Londres 1898, t. I, pág. 159.

¹⁶ Gobierno del Departamento de Sonora (Manuel María Gándara) al Ministerio del Interior, 2 de agosto de 1841: Archivo General de la Nación (AGN) S. Gob. leg. 106, exp. 66.

En los análisis del comercio exterior mexicano, los historiadores han concentrado su interés en las fronteras marítimas, sin prestar mucha importancia a la frontera del norte con Estados Unidos. Pero por esta frontera se realizó un comercio y un contrabando de grandes proporciones. Mucho antes de que en los años treinta cobrara importancia el famoso *Santa Fe Trail*, tenía lugar un dilatado comercio de pieles en los Estados norteros Chihuahua, Sonora y Nuevo México; este comercio era organizado por expediciones de casas estadounidenses y era mayoritariamente ilegal¹⁷ y en los años treinta la ruta comercial que iba desde Missouri y Kentucky hasta el norte de México y que era conocido bajo el nombre *Santa Fe Trail* llegó a ser uno de los caminos más importantes para el contrabando, en el que comerciantes estadounidenses organizaron múltiples caravanas comerciales que les proporcionaban grandes ganancias en plata y oro.

A pesar de muchas indicaciones existentes acerca del masivo contrabando en los años veinte y a principios de los años treinta, la primera década de la Independencia mexicana parece haber resuelto el problema de alguna manera. La tarifa arancelaria no era prohibitiva; las autoridades intentaron controlar el comercio ilegal por medio de toda una serie de medidas organizativas; comerciantes extranjeros y funcionarios mexicanos aún no tenían la experiencia que iban adquiriendo por aquellas fechas, en dañar el erario público. Son dos épocas más tardías en el siglo XIX que sobresalen en la historia comercial mexicana como hitos del contrabando: la primera fase comprende los años después de 1837, cuando se decretó la prohibición absoluta de importar tejidos y otros bienes de consumo; la segunda fase empieza por la guerra entre México y los Estados Unidos y duró hasta la era de la Reforma, es decir hasta finales de los años cincuenta.

Cuando se decretaron, en 1837, las leyes prohibitivas, esto significó el comienzo de dilatados negocios de contrabando con hilo y tejidos. Las pruebas se pueden aducir fácilmente. Pues aunque la exportación de tejidos de algodón y de hilo desde Gran Bretaña a México aumentó considerablemente, en el mismo año los ingresos arancelarios mexicanos provenientes de productos de algodón disminuyeron drásticamente. Los industriales mexicanos seguían lamentando que no podían vender sus productos con ganancias, mientras que los grandes comerciantes extran-

¹⁷ Acerca del contrabando en la frontera norte cf. los informes «clásicos» de WEBB, J. J., *Adventures in the Santa Fe Trade, 1844-1847*. Glendale, C. A., 1931, ed. por R. P. Bieber; MAGOFFIN, S. S., *Down the Santa Fe Trail and Into Mexico. The Diary of Susan Shelby Magoffin, 1846-1847*. New Haven 1926, ed. por S. M. Drumm. PATTIE, J. O., *Pattie's Personal Narrative, 1824-1830*. Cleveland, Ohio, 1905.

jeros expandían sus negocios más y más. Naturalmente, tampoco se deben tomar demasiado en serio las quejas de los industriales mexicanos ya que muchos de ellos vivían perfectamente de estampar en sus fábricas, situadas cerca de las costas, la manta importada ilegalmente con el sello exigido, con lo cual el tejido pasaba por mexicano. De manera similar se procedía en el sur, en la península de Yucatán, donde la manta de algodón producida en Manchester era introducida ilegalmente por la frontera de la selva desde Honduras británica a México, donde se vendía con una rebaja aproximada del 40 por 100 en comparación con tejidos mexicanos¹⁸.

El primer punto culminante en las actividades de contrabando no estaba relacionado solamente con las prohibiciones de importación, sino también con la promulgación en 1837 de una forma de Estado centralista. Porque al contrario de lo que se supone en la literatura, no era un sistema federalista el que facilitaba a los comerciantes en la periferia de México realizar sus oscuros y clandestinos negocios, sino el sistema centralista. Si bien durante el régimen centralista el poder de México (capital) en teoría era mucho mayor, de hecho apenas llegaba hasta las costas del país, y seguro que no llegaba a la lejana costa del Pacífico en el noroeste, donde los puertos de Guaymas y de Mazatlán pudieron convertirse en emporios del contrabando. Por la nueva estructura estatal, estos puertos se habían librado de la pesada intromisión de los gobiernos de Sonora y Sinaloa, y por otro lado no tenían que temer el control de Ciudad de México; esta constelación era extremadamente ventajosa para el poderoso grupo de los comerciantes extranjeros. En consecuencia, los comerciantes extranjeros y sus clientes se inclinaban, políticamente, más hacia las fuerzas políticas centralistas¹⁹.

El segundo punto culminante en cuanto a contrabando, México lo vivió después de la guerra con Estados Unidos. Por el tratado de paz de Guadalupe Hidalgo, de 1848, el río Grande se convirtió en río fronterizo entre México y los Estados Unidos. Los dos países disfrutaban de los mismos derechos comerciales. Ya en 1849, la «Dirección de Colonización e Industria» en una llamada dramática se dirigía al gobierno alegando que estaba a punto de producirse la ruina de la industria mexicana. Debido a

¹⁸ CLINE, H. F., «The "Aurora Yucateca" and the Spirit of Enterprise in Yucatan, 1821-1847», en *Hispanic American Historical Review* 1947, t. XXVII, pág. 44. Sobre los años cuarenta, vid. también PLATT, D. C. M. (ed.), *Latin America and British Trade, 1806-1914*. Londres 1972, págs. 59 y ss.

¹⁹ Voss, S. F., *On the Periphery of Nineteenth-Century Mexico. Sonora and Sinaloa, 1810-1877*. Tucson 1982, pág. 84.

que la vida comercial estaba por paralizarse y si el comercio exterior legal no produciría más ingresos por aranceles, el Estado pronto carecería de los medios necesarios para mantener la Administración y el orden públicos²⁰. Y en 1850, el ministro de Hacienda Manuel Payno describía en su Memoria el contrabando con las palabras: «Público y notorio es que en la frontera, en la feria de San Juan de los Lagos, y en la capital misma de la república, con todo y su inmediación a Puebla, se han vendido y se venden considerables cantidades de efectos extranjeros prohibidos por el arancel [...] Los jabones finos nunca se han fabricado en el país, y siempre se han introducido a pesar de las prohibiciones. No hay uno de los señores diputados ni de las personas del gobierno, que no sepa donde se venden. No se alcanza, pues, la razón por qué tantos años han estado prohibidos»²¹.

Unos meses antes, el ministro Francisco Elorriaga calificó el contrabando de «cáncer moral» que se expandía continuamente y que conduciría al derrumbamiento de la hacienda del Estado y finalmente a la «ruina de la nación»²². Por otro lado admitía que comerciantes que no ejercían el contrabando, estaban condenados a la ruina ya que la mayoría de los artículos de importación debían pagar aranceles prohibitivamente altos. Su sucesor José Ignacio Esteva se lamentaba en 1851 que la nueva frontera contrabandista en el norte del país no había reducido en nada el habitual contrabando en la costa del Pacífico, sino que éste había aumentado aún más. La situación en los puertos era paradójica: si actuaban aduaneros honestos, el comercio se paralizaba por completo, y la hacienda pública no percibía nada; pero si actuaban aduaneros corruptos, el comercio inmediatamente se avivaba y el gobierno recibía, por lo menos, una parte de los ingresos por aranceles²³. En los próximos años y decenios, apenas hubo cambios en la praxis del contrabando, y cuando el emperador de los contrabandistas en la costa del Pacífico, el inglés

²⁰ Dirección de Colonización e Industria, núm. 407, 23 de junio de 1849, en *Memoria de la Dirección de Colonización e Industria. Año de 1849*. México 1850, págs. 32-38.

²¹ PAYNO y FLORES, M., *Exposición que el Ministro de Hacienda dirige a las Cámaras sobre el estado de la hacienda pública*. México 1850.

²² Memoria de la hacienda nacional de la República mexicana presentada por el Secretario del ramo [Francisco Elorriaga] en febrero de 1850. México 1850.

²³ Exposición que dirige al Excmo. señor Presidente de la República su ministro de Hacienda, ciudadano José Ignacio Esteva. México 1851. Sobre el contrabando en la costa del Pacífico en los años cincuenta, *vid.* también *Banco Nacional de Comercio Exterior: Colección de documentos para la historia del comercio exterior de México*, 2.ª serie, t. VII: *Del centralismo proteccionista al régimen liberal (1837-1872)*, nota preliminar, selección documental y comentarios de Luis Córdova. México 1976, pág. 17.

Eustace Barron, contempló retrospectivamente su vida de comerciante, pudo expresar satisfecho: «Life has been good»²⁴.

2. LOS PROTAGONISTAS

Resulta fácil contestar a la pregunta, quiénes estaban envueltos en las prácticas del comercio ilegal: todos. Las fuentes de la época ponen claramente de manifiesto que todas las personas que tenían que ver de una forma u otra con el comercio, hacían uso de prácticas ilegales. En primer lugar hay que mencionar a los comerciantes y empresarios extranjeros. No existía casi ninguna casa comercial que no tratara de sacar un provecho económico burlando las leyes vigentes. En segundo lugar hay que resaltar, por el lado mexicano, la intensa red de relaciones a nivel local, regional y nacional, empezando por los guardas del puerto y los transportistas locales, pasando por el comandante de la plaza, el recaudador de impuestos o el juez hasta llegar al jefe político del distrito, al Gobernador de un Estado, al Ministro en Ciudad de México o incluso hasta al Presidente de la República. El contrabando se había convertido en un gran negocio del que querían participar todos. El representante británico Percy W. Doyle escribía a la Foreign Office que sabía de fuentes fidedignas sobre casos de contrabando en los que el Presidente Santa Anna estaba involucrado personalmente. Si el Presidente, en un caso encubierto por él, ganaba miles de pesos, sus ministros obtenían ciertas sumas considerables, y todas las demás personas, jerárquicamente subalternas, relacionadas con el negocio ilegal, llegaban a percibir sumas que por lo general sobrepasaban su salario normal. Ya en 1834 escribía el General Vicente Filisola, con motivo de la campaña de Tejas: «Antes eran sólo los empleados de hacienda los que entraban en el fraude, después se ha sistemado de tal manera que tengan parte en él el comercio mismo, y aún las autoridades [...] En este dolo están interesados poco menos que cuantos individuos principales hay en estos Estados»²⁵.

Resulta algo más difícil saber qué nacionalidades estaban representadas mayoritariamente entre los contrabandistas extranjeros. Si bien es cierto que comerciantes de todas las nacionalidades estaban involucrados

²⁴ Manuel J. Aguilar al Ministerio mexicano del Interior, agosto de 1841: AGN S. Gob. leg. 106, exp. 45.

²⁵ FILISOLA, Vicente, «Memoria instructiva» al Brigadier Lemus, Saltillo, 4 de enero de 1834, cit. apud PEREYRA, C., *De Barradas a Baudin. Un libro de polémica historial*. México 1904, págs. 135 y ss.

en los negocios ilegales, por otro lado no se puede precisar sin más, en qué medida, y qué nacionalidad excedía a otra. La respuesta dependerá de las fuentes a las que se recurra. Para los primeros años de la Independencia, se puede leer en un libro de viajes de la época: «The Englishmen came as wholesalers, the Frenchmen as retailers, and the Germans were noted as smugglers»²⁶. Los alemanes parecen haber practicado el contrabando ante todo en Colima, los mexicanos y los españoles en Tampico y Veracruz. A juzgar por fuentes francesas la mayor parte del contrabando la ejercían los ingleses, mientras que éstos veían en los franceses y los norteamericanos a sus competidores más fieros.

También las autoridades mexicanas reprocharon a los franceses sus dilatadas prácticas contrabandistas; y hasta el Encargado de Negocios francés Cochelet tuvo que reconocer disgustado, en 1830, que «contrabando, engaños, sobornos, usura, etc., son la base más importante para el negocio que es de grandísimo provecho para el que recibe la mercancía pero que apenas acarrea provecho al que la expide»²⁷. Esta queja del Encargado francés Cochelet se podría aplicar, de alguna forma u otra, a todas las demás nacionalidades. Ya en los años veinte, el Encargado estadounidense Joel R. Poinsett había escrito a Washington: «I regret to state that the organized system of smuggling, carried on by American vessels on this coast justifies the officers of this government in regarding with suspicion every vessel sailing under our flag»²⁸.

En la costa del Pacífico, entre las casas comerciales más involucradas en el contrabando estaba la casa hispano-mexicana Sprin, la empresa Echeguren, la casa peruana Sarmiento, la casa inglesa Barron & Forbes. Lo interesante de esta lista es el hecho que Echeguren ejercía el consulado español, Barron el inglés, Forbes el estadounidense y el chileno. Todos ellos se aprovecharon de su status consular, reclamaron inmunidad diplomática e hicieron uso descarado de sus múltiples relaciones sociales. El mayor comerciante y empresario en la costa del Pacífico era Eustace Barron. Él hacía sus negocios no tanto como empresario o comerciante, sino más bien como agiotista, especulador con la deuda del Estado y,

²⁶ CARRINGTON, J. W., *Affairs* (manuscrito), Bancroft Library (Berkeley), cit. *apud* HAMMOND, W. J., *The History of British Commercial Activity in Mexico, 1820-1830*. University of California (tesis) 1929, pág. 156.

²⁷ Cochelet al Ministère des Affaires Etrangères Paris (MAEP), México, 15 de enero de 1830. cit. *apud* BARKER, N. N., «The French Colony in Mexico, 1821-1861: Generator of Intervention», en *French Historical Studies* IX, 1976, págs. 596-618.

²⁸ Poinsett a Clay, núm. 54, México, 26 de diciembre de 1826: National Archives Washington (NAW) Record Group (RG) 59 Diplomatic Despatches (DD) Roll 3.

ante todo, con el contrabando. Junto con su colega Forbes mantenía, por décadas, estrechas relaciones con el extenso grupo de contrabandistas ubicado en la costa occidental de México; y hasta la caída definitiva de Santa Anna ese grupo ejercía gran influencia económica y política en Jalisco. Cuando los reformadores liberales se hicieron con el poder en México, a mediados de los años cincuenta, y trataron de terminar con los oscuros negocios de Barron, este intento originó una fuerte sacudida política en el país. En una petición de la municipalidad de Tepic al gobernador se especificaba:

«La criminal conducta de esta casa [Barron & Forbes] estrangera, ingiriéndose en nuestros asuntos políticos por obtener el monopolio del comercio, que antes ejercía y que perdió por la honradez de los nuevos empleados, es intolerable e injustificable [...] la audacia y cinismo de la casa de Barron Forbes y Cia. hacían ya incompatible su existencia con la de todo gobierno independiente y moral, sean cuales fueren los principio políticos que éste adopte, pues la lucha entre esa casa y el país no es política, sino la del robo en las aduanas, el cohecho de los jueces y el servilismo de los funcionarios públicos, contra el orden, recta administración de justicia e independencia de todas las autoridades»²⁹.

Barron y Forbes fueron desterrados lo que llevó inmediatamente a enredos diplomáticos; Gran Bretaña incluso interrumpió las relaciones diplomáticas con México, y esta medida hirió a los nuevos políticos liberales de manera especialmente dura ya que estaban necesitando del reconocimiento internacional. Cuando apareció el primer buque de guerra británico en el golfo de México y los políticos liberales, además, se veían expuestos a muchas otras crisis políticas, el gobierno mexicano, finalmente, transigió. México, a duras penas pudo mantener su prestigio. Barron y Forbes ocuparon de nuevo sus puestos y fueron indemnizados por el daño que aparentemente habían sufrido. El Ministro mexicano de Asuntos Exteriores explicó al Encargado de Negocios británico la postura mexicana de no perseguir, en última instancia, los negocios ilegales de los dos ingleses con las palabras: «There were some charges which in this country it was impossible to establish judicially, of which smuggling was one»³⁰.

En la solución de la crisis ya no se hablaba de las acusaciones de contrabando y de agitación política con el fin de obtener ilegalmente ventajas económicas. Aprovechándose de las dificultades político-militares del

²⁹ Municipalidad de Tepic, Tepic, 5 de enero de 1856. PRO FO 50/289, fols. 77-82.

³⁰ Lettson a Clarendon, 5 de agosto de 1856: PRO FO 50/293, fol. 301.

gobierno liberal de Comonfort, la representación inglesa logró más bien echar toda la responsabilidad y culpa de lo ocurrido a los mexicanos. Ni en este caso ni en ningún otro se llegó a castigar a los contrabandistas; éstos —que eran empresarios y comerciantes, frecuentemente diplomáticos, y casi siempre extranjeros— pudieron hacer uso de su influencia económica en la región o pudieron influenciar, a través de canales diplomáticos, al débil Estado mexicano para conseguir sus intereses económicos.

3. LOS MÉTODOS

Lo que ya se pudo apreciar en el caso Barron & Forbes se puede generalizar con respecto a las prácticas ilegales. La regla más importante consistía en soborno y cohecho. También ha habido casos en los que se ha descargado la mercancía ilegalmente en una de las extensas costas, lejos del próximo puerto; pero este método, por lo general, era demasiado pesado y arriesgado como para practicarlo a gran escala. Por lo general, los comerciantes se ponían en contacto con sus cómplices en los puertos y descargaban la mercancía de manera casi oficial. Fuentes tanto mexicanas como extranjeras concuerdan en que casi todas las personas oficiales eran corruptibles y venales; el cohecho se practicaba hasta las esferas más altas de gobierno, sin la «mordida» no se podía conseguir nada. En las pequeñas islas de la costa del Pacífico podían encontrarse almacenes repletos de mercancías; y desde allí los capitanes de navío entablaban contacto con los puertos. En cuanto se llegaba a un arreglo con los aduaneros, se empezaba con la descarga de la mercancía. Si las dos partes no podían ponerse de acuerdo —cosa que ocurría muy pocas veces—, el barco continuaba su ruta hasta el siguiente puerto.

En fuentes consulares alemanas se describen los métodos aplicados en Matamoros, después de la guerra contra los Estados Unidos. Los aduaneros mexicanos colaboraban con los contrabandistas para asegurarse por lo menos el importe de lo que debía ser su sueldo; ante todo querían conseguir que no todos los comerciantes se mudaran a Brownsville (Tejas) desviando de esta manera el lucrativo comercio exterior de la ciudad de Matamoros. Por una determinada suma o por una relativa participación en la ganancia del contrabando, otorgaban todo tipo de certificaciones. Estas prácticas condujeron a un sistema de contabilidad doble. En 1856, el Encargado de Negocios británico escribía: «I know from the best authority that the commercial houses established in Mexico have, as a rule, a book which is kept entirely for entering what are termed "savings" upon the cargoes of the different vessels consigned to them —what means, the

difference of duties paid by them, and those they would have had to pay had the regular duties established by tariff been exacted»³¹. Algunas veces las casas comerciales se ponían de acuerdo unas con otras, pero por lo general trabajaban de manera independiente.

Un comerciante inglés describe así uno de los métodos practicados en Veracruz: si llegaba un barco de ultramar, en la primera noche que se encontraba anclado en el puerto, se embalaban en diferentes cajas las mercancías preciosas, que pagaban un elevado arancel, y las mercancías simples, libres de arancel. Y cuando a la mañana siguiente, las autoridades portuarias llegaban a bordo para inspeccionar la mercancía del barco, las cajas con los productos de valor ya habían desaparecido. «A half dozen ounces to the tax collector, and a rich present to the comandante of Vera Cruz, made all right, and hushed any suspicions as to why a large ship should be sent across the Atlantic with a few hundred dollars worth of goods»³².

Ante todo en la costa oriental se aplicaba una serie de métodos que oscilaban entre legalidad e ilegalidad. Uno era el cambiar objetos prohibidos por parecidos, pero que a causa de ligeras modificaciones no aparecían en las listas de prohibición del arancel aduanero. Un ejemplo: tejidos de algodón cuya importación estaba prohibida, eran mezclados con otros materiales como lino, y entonces podían ser importados legalmente como tejidos mixtos. Otro método semilegal consistía en que los comerciantes extranjeros se dejaban enviar los productos a Nueva Orleans, después alquilaban un barco mexicano e importaban los tejidos bajo bandera mexicana; de esta manera pagaban un arancel inferior al comercio internacional de importación. Debido a que regía la regla «la bandera cubre la mercancía», muchas veces se izaba en barcos ingleses poco antes de llegar al puerto una bandera mexicana. Pagando la «mordida» correspondiente, ningún comandante portuario preguntaba, de dónde venían tantos buques mexicanos —cuando la flota mercantil mexicana de ultramar era prácticamente inexistente— y por qué los marineros hablaban perfectamente inglés, pero ni una palabra de español.

En 1837 después de promulgarse las prohibiciones de importación, fue introducida la obligación del estampado para todos los tejidos mexicanos, para poder distinguirlos inmediatamente de tejidos y vestidos extranjeros. Si bien esto dificultó el contrabando, no obstante no lo hizo imposible.

³¹ Doyle al Foreign Office, 23 de junio de 1856: PRO FO 50/286, fol. 74.

³² ROBINSON, F., *Mexico and her Military Chieftains, from the Revolution of Hidalgo to the Present Time*. Hartford, Conn., 1848, págs. 271 y ss.

Más bien, los mexicanos y extranjeros que estaban al igual interesados en el contrabando, siempre practicaban variaciones nuevas en su negocio ilegal. Un ejemplo: fabricantes mexicanos y extranjeros, cuyas fábricas estaban cerca de la frontera o de la costa, nacionalizaban artículos importados imprimiéndoles su propio sello; incluso se han encontrado sellos de fábricas que ni siquiera existían. Ante todo en la costa del Pacífico, había toda una serie de empresas que sólo vivía de este negocio de la nacionalización o mexicanización de tejidos extranjeros.

El representante prusiano en México, el Barón Von Richthofen decía en sus despachos a Berlín que en México sólo se habían enriquecido unos cuantos industriales «que han construido sus fábricas en un lugar adecuado de la frontera y cerca de los puertos, para hacer pasar por sus productos aquellos que habían importado por contrabando, ya con el estampado de sus respectivas fábricas. Se puede decir pues que el contrabando es la industria principal, y la fábrica sólo el título para poder comercializar los objetos clandestinamente importados como si hubieran sido fabricados en el país mismo»³³.

Resumiendo, se puede decir que casi todas las personas, oficiales y particulares, y todas las nacionalidades estaban involucradas de una forma u otra en el contrabando. Si el grupo de personas ya era heterogéneo, y los métodos aplicados eran múltiples, también se puede afirmar que los intentos de combatir el contrabando eran extensos y variados.

4. LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO

El gobierno mexicano hizo múltiples intentos por acabar con el comercio ilegal. Ahora bien: la historia del contrabando por una parte y la de la lucha para combatirlo por otra, podría describirse como dos rectas paralelas, que sólo se acercaban la una a la otra muy tentativamente, y esto a lo sumo en la fantasía de unos honorables ministros de Hacienda. En la realidad del contrabando cotidiano, las prácticas ilegales apenas se vieron restringidas alguna vez por los diferentes planes de lucha para detenerlo. Como era de opinión general que el mecanismo principal que hacía posible el contrabando era el cohecho, las medidas gubernamentales trataron de eliminar en primer lugar este fenómeno. Funcionarios corruptos debían ser castigados y alejados de sus puestos, el personal de vigilancia debía ser incrementado. Pero el éxito de estas medidas fue

³³ RICHTHOFEN, E. K. H. von, *Die äußeren und inneren politischen Zustände der Republik Mexico seit deren Unabhängigkeit bis auf die neueste Zeit*. Berlín 1854/Berlín 1859, pág. 281.

poco convincente. En 1834, el ministro de Hacienda Antonio Garay se quejaba en su Memoria de que todos los intentos de eliminar el contrabando habían sido un fracaso. Muy al contrario: como los empleados gubernamentales estaban vivamente interesados en la continuación de estos negocios, el grupo de los funcionarios involucrados en estas actividades ilegales aumentó aún más. El ejecutivo no poseía ningún medio para impedir el abuso que se cometía desde una posición pública.

En un informe de mediados de los años cuarenta se puede leer una descripción que en cierta manera podría ser generalizada³⁴: «There is probably no country in the world, where there is such utter destitution of good faith and common honesty, on the part of those who contrive to secure the offices of trust. It is a remark of almost universal application, though it will probably apply with peculiar emphasis to the custom house department, where the largest amount of spoils are necessarily to be found. The most glaring cases of fraud are constantly occurring. Thousands of dollars are weekly passed over to the officials, which never find their way into the treasury; and thousands that have gone "in" are missing, having never honestly found their way out. But little attention is paid to these instances of corruption. The criminals, though well known, are allowed to retain the stations; or, if by chance removed, through the complaints of those who are eager to step into their places, they are only elevated to more important and lucrative offices, where they have a wider field of operation, and a better chance to serve themselves, and those who appointed them.»

Si no se podía cambiar a las personas, por lo menos las instituciones y la infraestructura debían ser un impedimento. Transitoria y temporalmente se cerraron algunos puertos y estaciones marítimas para el comercio de ultramar. Lo mismo ocurrió con ciertas fronteras terrestres con Estados Unidos. Pero cuando, en 1843, el gobierno cerró la estación fronteriza de Taos con el argumento de que se trataba de impedir «especulaciones secretas de aventureros criminales», fue obligado rápidamente a volver a abrir la estación, ya que los comerciantes no sólo protestaron masivamente sino que incluso amenazaron con desatar una revuelta. Pocos años más tarde, Nuevo México se transformaría de todas maneras en New Mexico.

Para intensificar el control de la costa, debían usarse más cruceros de aduana, pero por motivos financieros y organizativos finalmente se pres-

³⁴ NORMAN, B. M., *Rambles by Land and Water, or Notes of Travel in Cuba and Mexico*. Nueva York 1845, págs. 100 y ss.

cindió del plan. Para poder controlar mejor el contenido de un barco se debía incluir una exacta declaración, el llamado *affidavit*; pero lo único que se consiguió fue que las sumas de cohecho subieran ligeramente. Para impedir la nacionalización de tejidos extranjeros —fenómeno explicado más arriba— a partir de 1842 estaba prohibido construir fábricas de tejidos en una zona de 125 km de la costa. Pero en colaboración con los gobernadores de los Estados, no le costó mucho al influyente grupo de empresarios de fábricas de tejidos burlar las disposiciones de esta ley. A mediados de siglo se introdujeron los llamados «contrarresguardos» o «contrarregistros» que debían controlar, repetidamente, si las mercancías transportadas en las caravanas de mulas habían pagado el correspondiente arancel; el resultado fue nulo.

A las medidas de control más bien técnicas, presentadas hasta ahora, se unieron ya tempranamente reflexiones que debían combatir el contrabando no en sus síntomas superficiales, sino en la raíz. Un alto funcionario de la burocracia del Estado, Ildelfonso Maniau, había dicho ya en los años veinte que el contrabando era un fenómeno de la esfera del mercado, que al combatirlo se debían, pues, modificar las condiciones de mercado. El contrabando, decía, no podría eliminarse mientras merecía la pena para los implicados. Su propuesta rezaba, lógicamente, en producir en México mismo y ofrecer a precios competitivos todo lo que hasta entonces se había importado legal o ilegalmente. Decía: «Las medidas para atacar en su raíz el fraude extranjero, no son otras que las de ofrecer al consumo efectos nacionales en igualdad o mejoría y comodidad de precio, respecto de los estraños. Lo contrario es andarse por las ramas, y no herir el punto de la dificultad»³⁵. La idea de la promoción industrial se debía a Maniau. Pero también su éxito fue sólo muy relativo.

El segundo intento de encarar el problema sistemáticamente tuvo lugar en la época liberal, a mediados de siglo. En 1850, el Ministro de Hacienda anunció patéticamente el fin de México si no se combatía inmediatamente el «cáncer moral» del contrabando. Se trataba de la «existencia o no-existencia del erario público, por lo tanto de la existencia de la República misma». Sólo el fin de las prohibiciones y una reducción de los aranceles podría salvar a México de la disolución, de la «destrucción completa». Lo que no habían conseguido las fuerzas liberales en las décadas anteriores, se debería realizar ahora —si no por convicción, aunque sea por necesidad como medida en la lucha contra el contrabando. Un año más tarde, en 1851, el ministro Esteva decía en su Memoria: «A mi modo de ver, el

³⁵ Ildelfonso Maniau, 3 de febrero de 1830, Suplemento al Registro Oficial, núm. 42.

contrabando va a disminuir progresivamente los rendimientos de las aduanas, que forman principal y más florida renta del erario, si no se cambia prontamente de sistema. Mientras el interés individual favorezca al contrabando, todos los negociantes serán contrabandistas»³⁶.

Aranceles de importación debían servir en primer lugar a las necesidades fiscales del Estado y no a la protección de la industria. Los liberales sabían que algunas fábricas no podrían sobrevivir a la competencia extranjera; pero las demás empresas estarían obligadas a realizar medidas de modernización y racionalización que en última instancia repercutirían a favor del consumidor.

Ni el plan de fomento de la industria de los años veinte, ni el concepto liberal de los años cincuenta pudieron eliminar el contrabando; y también las medidas técnicas quedaron sin un resultado palpable. Las quejas sobre el contrabando omnipresente, a finales de siglo eran casi las mismas que a principios de la Independencia. Por lo tanto, habrá que plantearse la cuestión: ¿por qué fracasaron las medidas aplicadas en la lucha contra el contrabando?

5. *LA PERSISTENCIA DEL CONTRABANDO: LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO HISTÓRICO*

Las medidas propuestas para combatir el contrabando eran múltiples; igualmente múltiples son las causas que explican por qué estas medidas fracasaron finalmente. Las soluciones «técnicas» —multas, despidos, controles— no podían ser exitosas ya que nunca llegaban al centro del problema y no consideraban la situación específica de los funcionarios sobornados. En el informe del Ministerio de Hacienda de 1840 se mencionaba una de las causas principales de la corrupción y corruptibilidad de los funcionarios de aduanas: su pésimo salario. «La inseguridad de los empleos, con la mala dotación de éstos, con la impunidad y con la falta de responsabilidad de los empleados, han dado impulso al contrabando, sistemándolo de manera que no es peregrino ver repentinamente progresar y ver enlazados y ostensibles la riqueza del empleado y la del que defraudó los derechos a la hacienda pública»³⁷.

³⁶ Exposición que dirige al Excmo. señor Presidente de la República su Ministro de Hacienda, ciudadano José Ignacio Esteva. México 1851.

³⁷ Memoria de Hacienda durante el tiempo en que Francisco María Lombardo fue Secretario de Estado y del despacho de la misma. México 1840.

El aduanero no sólo sufría a causa de sus malos ingresos; su situación era empeorada además por la forma irregular de pago. Algunas veces, los empleados tenían que vivir durante meses sin pago. Y el descenso en los ingresos del Estado por las prohibiciones de importación del año 1837 redujo aún más las posibilidades de los aduaneros de percibir un pago regular y suficiente del Estado. Si querían sobrevivir, tenían que recurrir a un ingreso extralegal. Las prohibiciones de importación fomentaron la corrupción, y no la impedían, ya que los aduaneros, a causa de su precaria situación, transformaron las prohibiciones vía corrupción en «aranceles» particulares. El que estos «aranceles» no pararan en el erario público, sino en las carteras particulares de los empleados portuarios y aduaneros, desde el punto de vista de los comerciantes —que también sacaban provecho de este sistema— era lo mismo. El éxito de la tarifa arancelaria y de las prohibiciones hubiera consistido en una realización «sincera» de las leyes; pero de hecho, las tarifas arancelarias eran la base de la corrupción, y como su realización corrupta distorsionaba la estructura arancelaria, también comerciantes «sinceros» tenían que operar dentro de este sistema, si no querían sucumbir económicamente. Para los aduaneros era tanto más fácil dejarse corromper por la «mordida» en cuanto la sociedad consentía este tipo de prácticas. Un observador de la situación mexicana escribía a mediados del siglo xix: «Smuggling goods or bribing officers in Mexico is not usually looked upon with that degree of odium, which is common in other countries; consequently it has been too much in practice here for the wholesome administration of justice, and the rapid and permanent advancement of the country»³⁸.

Para muchos contemporáneos, las prácticas ilegales no eran una forma de contrabando; en las fuentes se habla continuamente de *arreglos* entre comerciantes y funcionarios de la aduana, entre estos funcionarios y el gobierno regional, y finalmente entre los gobiernos regional y nacional. Todas las personas que estaban ubicadas en esta escala jerárquica, recibían una parte del botín, todos estaban interesados en el funcionamiento del sistema. Y para los comerciantes, que generalmente eran agentes comisionistas, el contrabando, el cohecho y ante todo el pago parcial de aranceles de importación (obteniendo un recibo sobre el importe total oficial) tenían una ventaja más: «the consignee charges the whole import duties to the home merchant, or shipper. This, in Mexico, is called keen Yankee wiring»³⁹.

³⁸ WHEAT, M., *Travels on the Western Slope of the Mexican Cordillera. By Cincinnatus*. San Francisco 1857, pág. 51.

³⁹ *Idem*, pág. 42.

En 1841, el gobernador de Sonora resaltó varias causas por las que la lucha contra el contrabando hasta entonces no había tenido éxito. Por un lado, los empleados locales colaboraban estrechamente con los funcionarios de aduanas de la Administración central, se cubrían mutuamente e impedían el término de los abusos. Por otro lado, ninguna medida podía surtir efecto si se realizaba aisladamente en el ámbito local o regional: «Aun cuando Sonora establezca un orden regular en el manejo de los intereses públicos, siguiendo en el desarreglo escandaloso que hoy se está observando más que nunca, el primero recibe un mal de alta condición, por sobreprivarse de los pocos derechos que percibe, destruye y aniquila su comercio y los demás ramos que reciben fomento de él. Quién duda que si tal sucediera, los principales comerciantes se dirigirían al puerto o puertos que mejor ventaja les proporcionara en el fraude?»⁴⁰.

El gobernador Gándara propuso al gobierno central enviar a un inspector con plenos poderes a la costa occidental, que debía hacer regularmente inspecciones y —en caso de ser necesario— combatir a los infractores de la ley también por fuerza de armas. Este inspector no sólo debía tener conocimientos prácticos; más que nada, no debía ser corruptible. Por eso se le debía pagar bien, lo que costaría algo al erario, pero lo que sin duda alguna merecería la pena, ya que refluiría por lo menos un importe cinco veces tan elevado a hacienda en forma de ingresos aduanales. Unos meses antes, en abril de 1841, el gobernador de Jalisco se había dirigido por vía del Ministro de Hacienda al Presidente del Estado; informó de un caso escandaloso que había conducido en Guadalajara a la detención del denunciante de un extenso negocio de contrabando del comerciante local «Domingo Reyes y Cia.». Lo único que no estaba claro era si el juez y el fiscal eran ineptos o si colaboraban con los impostores. En todo caso, estaba de manifiesto la consecuencia de «la falta de moralidad e integridad de muchos empleados infieles en la administración de Hacienda». El ministro de Hacienda Manuel María Canseco escribía al Ministro del Interior: «La hacienda se mira con dolor ecausta, miserable y combatida por tantos enemigos, y aún por aquellos hombres que alimenta y sostiene, y que por deber y conciencia están puestos para cuidarla como un depósito sagrado destinado para los gastos públicos de la nación»⁴¹.

⁴⁰ Gobierno del Departamento de Sonora (Manuel María Gándara), 2 de agosto de 1841: AGN S. Gob. leg. 106, exp. 66.

⁴¹ Ministro de Hacienda Manuel María Canseco al Ministerio del Interior, 11 de mayo de 1841: AGN S. Gob. leg. 106, exp. 58.

La posición que ocupaban todos los funcionarios involucrados en asuntos de comercio (funcionarios de aduana, comandantes de puerto, jueces, etc.) les permitía aprovecharse de ciertas funciones estatales; eran, en cierta manera, «monopolistas» de los que dependían los comerciantes. Para estos «monopolistas» no resultaba demasiado extraño aumentar sus ingresos por medio de corrupción; es decir ellos administraban su cargo público, que era un elemento del Estado, según principios del mercado. Este fenómeno estaba generalizado y era contemplado como algo cuasi natural; y esta postura deja entrever la relación existente entre el «monopolista» y el Estado y su cargo público. Existía una larga tradición en la Administración colonial española de administrar cargos públicos según principios de una economía de mercado y usarlos como fuente de ingresos. El funcionario «clásico» de la Administración colonial en la era de los Habsburgo (hasta las reformas borbónicas en la segunda mitad del siglo xviii) había comprado su puesto público, no percibía un salario regular y usaba los años en el cargo para recuperar su inversión y para sacar el máximo de su cargo por todo tipo de negocios particulares. En este sentido corrupción era una parte del sistema administrativo. En el México decimonónico como un país pre-industrial eran ante todo cuatro factores los que caracterizaban la corrupción; estos factores, por lo demás, también eran característicos para los estados europeos preindustriales del antiguo régimen.

En primer lugar, el cargo público era interpretado como una posesión de la que había que sacar el mayor provecho posible. En segundo lugar, se creía que seguridad personal, ante todo aseguramiento del futuro, sólo era posible si estaba fundamentada por relaciones personales —y esto significaba, por influencia. En tercer lugar, muchas personas tenían que recurrir a la vía burocrática para conseguir riqueza y prestigio, ya que el sector económico estaba sólo débilmente desarrollado. Y en cuarto lugar, no era válida la regla: riqueza lleva a poder, sino al revés: poder conlleva riqueza.

El Barón Von Richthofen ha resaltado las consecuencias negativas de la corrupción no sólo en el aspecto económico, sino ante todo en el político. Discutiendo las consecuencias de las prohibiciones de 1837, mencionó como consecuencias negativas: «El aumento del contrabando que llevó a ser un negocio lucrativo y sistemático, en el cual el Estado no sólo perdía los ingresos por aranceles, sino que al mismo tiempo fomentaba el espíritu de ilegalidad; la reducción de los ingresos, y como conse-

cuencia la no-disponibilidad de los medios para combatir el contrabando y pagar a los funcionarios»⁴².

Lo que Richthofen calificaba como «espíritu de ilegalidad», era un profundo cambio en el sistema de normas de la sociedad. Las reacciones de muchos mexicanos de adaptarse a su situación material se puede caracterizar, bajo un punto de vista normativo, como «comportamiento irregular» —divergente de la legalidad, de prescripciones, de deberes—; por otro lado hay que plantearse la pregunta hasta qué grado se puede hablar de «normativa» y de «irregularidad», cuando casi todas las personas involucradas se comportaban (por motivos diferentes, casi siempre existenciales) de manera «irregular», y los comportamientos «irregulares» —tan necesarios para sobrevivir— eran tolerados social y en gran medida también oficialmente. Probablemente, es más adecuado hablar no de «irregularidades», sino de «normas paralelas inoficiales». Parece haber existido un dualismo normativo de hecho. El «espíritu de ilegalidad» era, para el funcionario, la convicción de que con el cargo público había adquirido al mismo tiempo, el derecho de administrarlo en su propio provecho⁴³.

El trasfondo de esta postura era la estructura específica del Estado y de lo público que no permite aplicar a la situación mexicana la categoría moderna de corrupción como abuso de un cargo público en provecho particular. El concepto moderno de corrupción parte de una ética y una mentalidad de la Administración pública, como se desarrolló en Europa Central en la época del Absolutismo Ilustrado y que fue codificado en las monarquías constitucionales alemanas del siglo xix en el derecho administrativo. Fue entonces cuando el Estado asumió la obligación para el sustento de sus funcionarios, garantizándoles un empleo vitalicio pero exigiendo, por otro lado, la dedicación plena al trabajo. El súbdito dependiente hasta entonces personalmente del monarca, se convertía ahora en un funcionario del Estado que se debía a una ética general. En la filosofía de la Ilustración la ética del deber, fundamentada en la razón, se transformaba en una ética administrativa en cuyo centro estaba el bien del Estado.

Antes, la mentalidad con respecto al cargo público había sido diferente; esta postura, característica del antiguo régimen, seguía vigente en el México decimonónico. En el Estado y la sociedad, el pagar y el aceptar

⁴² RICHTHOFEN (*vid.* nota 33), págs. 312 y ss.

⁴³ Sobre la corrupción de la burocracia en la Hispanoamérica colonial, especialmente en el Reino de Nueva España, *vid.* PIETSCHMANN, Horst, «Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. Una aproximación tentativa», en *Nova Americana* (Torino) 1982, t. V, págs. 11-37.

dinero se toleraba de cierta manera —tanto, que regalos y donaciones (la famosa «mordida») eran contemplados como parte integrante del sueldo. Para poder caracterizar este comportamiento como corrupción, faltaba la proscripción jurídica y social. El cohecho todavía no era un delito⁴⁴.

Otro factor es de importancia: tener un cargo público del Estado no significaba sentirse responsable para con ese Estado. Otras lealtades (personales, locales, regionales) jugaban un papel mucho más importante. El Estado no era una unidad político-nacional, surgida de un dilatado proceso interno de desarrollo, frente a la que el individuo sentía lealtad. Esta iba dirigida más bien hacia unidades primarias como la familia o el clan, y estas unidades no existían sólo por consanguineidad, sino que podían ser muy extendidas. La persona que detentaba un cargo público no debía interpretar su obligación para con el Estado como algo más importante que sus obligaciones para con su grupo primario; en caso contrario corría peligro de quedar socialmente marginado. Esta forma de política patronal, basada en relaciones personales y en donde la corrupción estaba integrada cuasi automáticamente, tenía su origen fundamentalmente en el hecho de que correspondía a la conciencia de la población y a las condiciones materiales. Los amigos eran más importantes que un Estado «abstracto».

Por lo tanto, sólo se puede hablar de manera muy limitada de corrupción en el sentido de un comportamiento irregular. Por otra parte, esto no significa que las condenas, incansablemente repetidas, de la corrupción fueran sólo retórica sin contenido. Su función consistía en ser un arma en las disputas entre diferentes intereses, por ejemplo, entre el centro y la periferia. La historia de los aranceles mexicanos y de sus innumerables violaciones también podría escribirse como lucha entre los intereses del centro y de la periferia.

Las regiones periféricas siempre se sentían desatendidas por el centro político y marginadas económicamente. La prohibición de poseer fábricas de tejidos cerca de la costa era interpretada por la «Junta de Fomento» de Culiacán como un intento del centro de fomentar las industrias en el altiplano central y dañar a las industrias en las regiones costeras. Lo que desde una perspectiva «nacional» se presentaba como una medida para combatir el contrabando, desde la perspectiva regional era nocivo a los intereses económicos de la periferia⁴⁵. De la discusión de la época sobre

⁴⁴ Sobre la relación entre el banditaje y la corrupción de los funcionarios estatales, *vid.* GERDES, C., *Mexikanisches Banditentum als sozialgeschichtliches Phänomen*. Saarbrücken 1987, págs. 46-50.

⁴⁵ Exposición que la Junta de Fomento de Culiacán eleva al Supremo Gobierno de la Nación,

contrabando se puede entrever muy claramente que también se trataba de una colisión de intereses entre centro y periferia. En su dictamen a favor de abolir las prohibiciones de importación y de introducir aranceles moderados, Antonio Gómez del Palacio (un conservador) resaltó, en 1851, la insatisfacción de las regiones fronterizas a causa de los precios reinantes allí; las diferencias económicas explicaban, en su opinión, el contrabando en la frontera norte del país. Al exigir principios más liberales en la política comercial, las regiones fronterizas no querían destruir las industrias centrales; sólo querían que los Estados del centro no destruyeran el comercio de las regiones fronterizas ⁴⁶.

También el cierre, por parte de la ciudad de México, de puertos de ultramar que no estaban bajo el control político del centro, que exigían sus propios aranceles y que no entregaban los ingresos al gobierno central, sino que los usaban para sustentar sus propios ejércitos, era justificado —desde la perspectiva del centro político— como medida para combatir el contrabando; por otro lado, este tipo de «contrabando» era indispensable para que los puertos pudieran sobrevivir económica y políticamente. Cuando estos puertos fueron «cerrados» al tráfico marítimo, los negocios por lo general no disminuyeron sino que, muy al contrario, parece que aumentaron. La discusión acerca de la falta de resultados en la lucha frente a estas actividades ilícitas deja ver, pues, que México en el siglo XIX no era un Estado integrado.

Otro aspecto a tener en cuenta son los aranceles del comercio exterior. Mientras que estos aranceles fueran elevados, se convertían al mismo tiempo en un incentivo para el contrabando. Pero los gobiernos no podían o no querían disminuirlos ya que formaban el ingreso principal de la hacienda pública. Ni siquiera los liberales pudieron escapar de este círculo vicioso; si bien proclamaban principios librecambistas y rebajaron, en los años cincuenta, los aranceles, pronto las cargas sobre el comercio exterior volvieron a subir —en la guerra de la Reforma y durante la intervención francesa en los años sesenta—; frecuentemente, había que pagar aranceles dos veces —a los dos bandos en pugna—, y la abolición de todas las prohibiciones en los años setenta no era otra cosa que la extensión de aranceles a mercancías que hasta entonces habían estado excluidas

suplicándole se sirva mandar derogar el Decreto de 28 de septiembre último, por perjudicial a los progresos de la industria nacional, pero más particularmente pernicioso para los departamentos de Occidente. Culiacán, 10 de diciembre de 1842 [imprensa: México 1843].

⁴⁶ Antonio Gómez del Palacio: Rápida ojeada sobre la cuestión de reforma de aranceles y alza de prohibiciones, por el señor licenciado don Antonio Gómez del Palacio, diputado al Congreso nacional por el Estado de Durango. México 1851.

de la importación. De esta manera, ni gobiernos conservadores ni liberales consiguieron modificar fundamentalmente la legislación arancelaria para evitar que ésta continuara siendo un incentivo en la importación ilegal de productos extranjeros.

Por otro lado, los aranceles no eran sólo el ingreso más importante del Estado, sino que servían también al pago de la deuda externa. Si comerciantes extranjeros practicaban el contrabando, no sólo dañaban al Estado y la industria mexicana, sino al mismo tiempo a sus compatriotas que habían comprado bonos mexicanos y esperaban su pago. El ministro de Asuntos Exteriores José Fernando Ramírez resaltó esta conexión en un despacho al gobierno inglés en 1852: «All the English merchants gain enormously from the immense contraband trade which is carried on by them along the whole of our coast [...] This contraband traffic continues on a large scale and to the incalculable injury of the Government, and also of the English creditors, on account of the fraudulent exportations of silver which are constantly made in the harbours of the Pacific under the protection of the British flag»⁴⁷.

Aparte de los aspectos discutidos hasta ahora, para finalizar hay que resaltar otro factor que puede contribuir a explicar la persistencia del contrabando en México: el mercado. En última instancia, el contrabando no era otra cosa —especialmente en la era de las prohibiciones— que una reacción a condiciones de mercado, creadas artificialmente, y a necesidades del mercado, existentes realmente. Las condiciones de mercado no hacían posible una importación legal, ya que el gobierno había gravado las relaciones de mercado con medidas prohibitivas, modificándolos por leyes de importación. Pero las exigencias del mercado hacían necesarias justamente esas importaciones de las que la mayor parte de la población obtenía provecho. Y como no podían realizarse legalmente, se hacían ilegalmente. Durante todo el siglo xix existía, en la sociedad mexicana, demanda de los productos importados ilegalmente; y aparentemente esta demanda era tan grande que incluso el bloqueo artificial del mercado fracasó. Esta constatación relativiza, en cierta medida, la afirmación que hallamos en la literatura especializada de que el mercado mexicano fue más bien limitado. Pero, por otro lado, tampoco pueden hacerse cálculos exactos acerca del tamaño del mismo.

⁴⁷ Ministro de Exteriores Ramírez al Encargado de Negocios mexicano en Londres: PRO FO 50/256, fols 32 y ss.

7. RESUMEN

El contrabando era en el México del siglo XIX un fenómeno masivo con puntos culminantes a partir de los años cuarenta y continuando nuevamente en los años cincuenta, con una concentración regional en la frontera norte del país y en la costa del Pacífico. En el contrabando estaban involucrados, junto a los comerciantes extranjeros de diversas nacionalidades, muchos funcionarios mexicanos en diferentes posiciones, encubridores y ayudantes. Los métodos empleados eran múltiples y abarcaban desde el cohecho hasta la instigación de revueltas. También las medidas para combatir el contrabando eran múltiples, pero ninguna de ellas tuvo éxito ya que sólo iban encaminadas a modificar síntomas, y las personas responsables no reconocían (o querían reconocer) que el contrabando era una reacción a condiciones de mercado fijadas políticamente. La lucha para detener el contrabando no debía ser, pues, en primer lugar un problema de solución «técnica», sino más bien, la ejecución de una intervención profunda en las relaciones de mercado y de ingreso. Pero en el centro político de México no existía la intención de cambiar sustancialmente estas condiciones. Es por ello que todo enfrentamiento al contrabando estaba condenado a fracasar.

Las reflexiones acerca de la corrupción como fenómeno histórico han aportado un resultado más: El contrabando no es sólo una parte más o menos extravagante de la historia comercial de un país. Más bien, permite investigar aspectos importantes del Estado y sociedad, cuestiones relativas a la tradición y modernidad de un Estado, del proceso de racionalización que caracteriza el camino del Estado hacia la época moderna. En Europa, la contención de la corrupción estaba relacionada con una reordenación del aparato estatal, con la centralización de los poderes y con una intensificación de las competencias administrativas, es decir con una expansión de los poderes estatales. Diferentes grados en la intensidad de la corrupción reflejan, pues, diferentes escalas en el desarrollo del Estado, y deben ser examinados bajo esta perspectiva (y no bajo una perspectiva moralizante). En el caso mexicano, este tipo de investigaciones todavía está por hacerse. El terreno se nos presenta desafiante.