

# J. W. FOSTER Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÈXICO\*

Chester C. KAISER

YA EN SUS AÑOS universitarios comenzó John Watson Foster a interesarse en la política. Militó entre los abolicionistas, participó en la campaña presidencial de Fremont, el año de 1856, y tomó parte aún más activa en las elecciones de 1860. La guerra civil vino a interrumpir esos prometedores comienzos de su carrera política local, pero a la vez fue creando en él un interés más amplio por la política estatal y nacional. El gobernador de Indiana, Oliver P. Morton, le dio el grado de mayor de la guardia nacional; durante tres años y medio peleó con el ejército del Norte, y al cabo de ellos obtuvo el grado de coronel. En la guerra luchó bajo el mando de los generales Ulysses S. Grant y William Sherman, a quienes además conoció personalmente.<sup>1</sup>

Al terminar la guerra, Foster dirigió el *Evansville Daily Journal*, principal periódico de esa parte de Indiana. Para desempeñar su cargo, tuvo que familiarizarse con todas las cuestiones políticas del momento, y trabó conocimiento con los políticos de la región.<sup>2</sup> En 1872 era jefe del Comité Republicano de Indiana y trabajaba en estrecho contacto con las principales personalidades del partido. En ese año realizó su máxima hazaña política, en la campaña electoral del senador Oliver P. Morton y del presidente Ulysses S. Grant. Era dudosa la situación en el Estado de Indiana. La elección de ambos candidatos se debió en gran parte a la habilidad con que Foster allanó los conflictos internos del partido.<sup>3</sup> El senador Morton, que había sido durante años una prominente figura republicana y que ejercía gran influencia sobre la trayectoria política del partido, quiso mostrar a Foster su agra-

\* Este artículo se basa en un trabajo leído en la reunión anual de la American Historical Association, Los Angeles, 29 de diciembre de 1954.

decimiento ofreciéndole un buen puesto diplomático. Así fue Foster elegido embajador en México el año de 1873; ocupó el cargo hasta 1880.<sup>4</sup>

Desde el comienzo mismo de su misión diplomática Foster se interesó vivamente en mejorar las relaciones entre México y los Estados Unidos. Para lograrlo comprendió que debía estudiar la índole y los problemas de los mexicanos; así vería qué podría hacer su patria para ayudarlos. Uniendo lo útil a lo agradable, viajó por todo el país, para darse cuenta por sí mismo de los problemas nacionales, y entabló contacto directo con la gente, para conocer sus puntos de vista y sus anhelos. De esa manera se ganó las simpatías de los mexicanos, fue mencionado elogiosamente en los periódicos y se convirtió en una autoridad en asuntos relativos a este país.<sup>5</sup>

Los años que duró el servicio de Foster en México fueron de vital importancia para el desarrollo de las relaciones mexicano-norteamericanas. Hacía ya medio siglo que México había alcanzado la independencia, pero seguía luchando por estabilizar su vida política. Casi no había habido un año libre de guerras civiles o de trastornos políticos de diverso tipo. La fuente principal de esa inquietud política y social era la lucha emprendida por un grupo pequeño pero cada vez mayor de liberales con el fin de introducir las modernas instituciones políticas y económicas; debía para ello vencer la oposición de la aristocracia feudal, poseedora de grandes latifundios, y la de la Iglesia, de espíritu igualmente feudal, que luchaba con todas sus fuerzas por defender su poderío político y económico.

El capital extranjero deseaba penetrar en México, pero se mostraba temeroso por la inseguridad que había reinado en los años precedentes y por el trastorno en que se encontraba el país. Los liberales mexicanos anhelaban, a su vez, la entrada del capital, pero temían sus consecuencias: la intervención de las grandes potencias, que a menudo adoptaban la actitud de propietarios ante las naciones pequeñas y débiles en que habían invertido dinero sus ciudadanos. La principal tarea de Foster consistió en hacer de catalizador de los deseos mutuos y en apaciguar, en la medida de lo posible,

los mutuos temores. Tenía que convencer a México de que la actitud de los Estados Unidos era plenamente amistosa y no agresiva, y al mismo tiempo debía persuadir a los empresarios norteamericanos de que podían invertir su capital con una garantía casi total de seguridad. Así, pues, investigó y expuso en detalle a ambos países cuáles eran las mejores oportunidades para la inversión del capital norteamericano en México, tarea nada fácil.

#### LOS FERROCARRILES Y EL COMERCIO

Desde el comienzo se dio cuenta Foster de que en los años que siguieron a 1870 los Estados Unidos habían logrado un rápido desarrollo comercial e industrial, principalmente en lo referente a las comunicaciones ferroviarias. Muchos políticos y empresarios comprendieron que la nueva industria no tardaría en buscar mercados fuera de las fronteras norteamericanas. La meta principal de Foster fue, pues, desde un principio, fomentar el desarrollo de ese mercado en México; su posición geográfica era muy adecuada, pues justamente por esos tiempos los ferrocarriles norteamericanos llegaban ya a la frontera. En los Estados Unidos y en ciertos círculos mexicanos la penetración económica de México se consideraba ventajosa para ambas partes. Foster se constituyó en entusiasta abogado de esa causa y luchó tenazmente por imponerla.

Los obstáculos que, según él, se oponían a la penetración económica eran ante todo los siguientes: los elevados aranceles impuestos por el gobierno mexicano, la escasez de comunicaciones y el sinnúmero de pequeñas barreras que el sistema administrativo mexicano había puesto al comercio.

Para esquivar el impedimento de los aranceles, Foster pensó en un tratado de comercio que disminuyera o anulara totalmente los impuestos sobre los productos que pudieran proporcionar los Estados Unidos a México. Los Estados Unidos, por su parte, debían hacer otro tanto con las mercancías que pudiera exportar México. La dificultad de negociar ese convenio consistía en el hecho de que los pro-

ductos vendidos por México se hallaban ya exentos de derechos de aduana. A pesar de esta desventaja, el gobierno de Washington esperaba lograr un arreglo favorable, pues podía ofrecer otras facilidades. Para inducir a su país a entablar las negociaciones, Foster insistió en que el gobierno norteamericano suministrara a México el capital necesario para construir vías férreas y para realizar otros proyectos. Los mexicanos vieron surgir ante sus ojos el grande y deslumbrante espectáculo de un futuro próspero.

Foster informó a su gobierno de que la mayor parte del comercio mexicano se hacía con las naciones europeas, sobre todo con Alemania. Había en México pocos negocios norteamericanos y, a pesar de su posición fronteriza, los Estados Unidos sólo suministraban la séptima parte de las importaciones y sólo recibían la sexta parte de las exportaciones mexicanas. Foster se mostró convencido de que un tratado de reciprocidad aumentaría en gran medida ese comercio con México, y que sin él los Estados Unidos no podrían competir con los comerciantes europeos, favorecidos por precios de manufactura más bajos.

Foster añadió que el convenio sería más provechoso para los Estados Unidos que para México, puesto que los artículos que México exportaba por entonces a los Estados Unidos estaban ya exentos de impuestos o sujetos a un arancel muy bajo, mientras que los artículos que podían exportar los Estados Unidos en virtud de ese convenio de reciprocidad entrarían dentro de categorías arancelarias mucho más elevadas. Por lo demás, durante varios años México no podría exportar mucho, y el total de la exportación, en caso de hacerse sin impuestos, no afectaría esencialmente al ingreso de los Estados Unidos.<sup>6</sup>

Hizo notar asimismo que los mexicanos desearían adquirir muchos artículos norteamericanos cuyos derechos de importación eran prohibitivos, y que, por otra parte, gran número de productos eran objetos de lujo para los cuales el mercado se limitaba a unos cuantos consumidores, de modo que la cantidad exportada no podría ser grande. Habló de las gabelas interiores, de la devaluación de la moneda y

del desfavorable tipo de cambio: todo ello dificultaba la expansión del comercio.<sup>7</sup>

Otra observación que hizo fue que la supresión de impuestos permitiría a México importar maquinaria y utensilios agrícolas, y que los Estados Unidos podrían competir fácilmente con las naciones europeas en la producción de tales artículos. Insistió en la conveniencia de que los negociantes norteamericanos establecieran grandes almacenes en la capital mexicana y exhibieran sus productos para que los mexicanos vieran su superioridad.<sup>8</sup>

Sin embargo, la idea del comercio recíproco encontró pocos adeptos de ambos lados de la frontera. En los Estados Unidos el dogma de los aranceles elevados ataba las manos a los negociantes, y eran pocos los políticos capaces de comprender la necesidad de fomentar el comercio concediendo dispensas arancelarias. En México, la oposición se fundaba en el temor a la nación vecina, en la necesidad de ingresos, en la ventaja de negociar en los mercados europeos de libre cambio y también en el afán de crear una industria nacional. De hecho, en ambos países la principal oposición venía de la misma fuente: de los intereses creados, deseosos de protegerse contra todo cambio, viniera de donde viniese. En los Estados Unidos aquellas fuerzas se fundaban en la teoría de que lo mejor era el proteccionismo como sistema y que era peligroso romper los diques. En México se estaba desarrollando esa misma actitud; las esperanzas se fundaban en el progreso de la industrialización, meta de todos los países retrasados en el siglo XIX.<sup>9</sup> Foster, sin embargo, no se resignó, y todavía en 1891 trató de negociar un convenio recíproco con los mexicanos, cuando éstos no querían ni oír hablar del asunto.

La falta de medios de transporte era, como hizo notar Foster, el segundo gran impedimento para mejorar el comercio entre ambas repúblicas. La populosa zona central de México estaba casi totalmente aislada de los Estados Unidos. No había un tráfico marítimo regular. El comercio se hacía por medio de barcos volanderos dirigidos casi siempre por negociantes desacreditados, sin los recursos, los conocimientos ni el sentido de responsabilidad necesarios para extender

ese comercio. Foster insistió en la urgencia de establecer líneas marítimas regulares desde Nueva Orleans y desde San Francisco; pero dado el sistema norteamericano de la iniciativa privada, tuvo que limitarse a llamar la atención sobre esa necesidad. Ni él ni su gobierno podían hacer gran cosa para satisfacerla.

La idea de establecer una conexión entre los ferrocarriles norteamericanos y los mercados y fuentes de abastecimiento mexicanos tuvo que enfrentarse a la misma oposición que la del comercio recíproco. El deseo que tenía México de crearse su propia industria, y el que abrigaban los negociantes mexicano-europeos de mantener las ventajosas conexiones de larga raigambre, no dejaban de pesar considerablemente. El mismo presidente Lerdo temía toda intromisión o influencia venida del Norte, y no le fue difícil hacer compartir ese criterio al Congreso mexicano. Su política económica se caracterizaba a la vez por el nacionalismo y el *laissez faire*. Lo que él deseaba era poner en movimiento el capital mexicano, “desviándolo del trillado sendero de las inversiones territoriales, las hipotecas y los préstamos usurarios a corto plazo hacia las nuevas empresas, sobre todo hacia la construcción de ferrocarriles” y “fundir el capital extranjero con el capital mexicano, sometiendo, siempre que fuera necesario, a todas las corporaciones a la ficción de un origen mexicano, de una sede mexicana y de una subordinación total a las leyes mexicanas”.<sup>10</sup>

Por su parte, Porfirio Díaz probablemente pensó servirse desde un comienzo del dinero norteamericano, pero, dado el espíritu anti-norteamericano que reinaba en México, no quiso correr el riesgo de debilitar su poco sólida posición política. En cuanto vio afirmada ésta, se volvió abiertamente hacia los Estados Unidos, a pesar de todas las dificultades.<sup>11</sup>

Foster siguió poniendo todo su esfuerzo en el fomento de las conexiones ferroviarias y marítimas entre los Estados Unidos y México, estimulando y ayudando a los norteamericanos interesados en el establecimiento de esos medios de transporte. Para ambos proyectos, los empresarios esperaban recibir subsidios de México y, por lo tanto, tenían que en-

trar en tratos con el gobierno mexicano. Gracias a sus contactos oficiales, Foster pudo servir de intermediario entre éste y los empresarios. Antes de terminar su misión diplomática se habían establecido cuatro líneas de vapores entre México y los Estados Unidos, subsidiadas por el gobierno mexicano; <sup>12</sup> se habían otorgado numerosas concesiones para el establecimiento de ferrocarriles; se habían construido dos líneas férreas entre la capital mexicana y el río Bravo, que hacían conexión con los ferrocarriles norteamericanos. El problema de los transportes estaba en vías de solución.<sup>13</sup> El papel de Foster en estos acontecimientos parece haber sido de gran importancia, hasta donde su posición se lo permitió.

Para atacar la tercera barrera que se oponía a sus proyectos —los defectos del sistema administrativo mexicano en lo concerniente al comercio—, Foster ejerció una presión tenaz sobre el gobierno de México para lograr mejoras en esa administración. En las aduanas de los puertos mexicanos de segunda importancia el desorden y la confusión eran ya casi una ley, con gran perjuicio del comercio. Los decomisos arbitrarios, los embargos, los retrasos, las multas injustificadas eran constantes en esas oficinas aduanales que, por lo demás, casi siempre se encontraban cerradas; todo ello contribuía a desalentar a los comerciantes norteamericanos.

Foster pugnó por que se hiciera justicia a esos comerciantes, pero las administraciones mexicanas no tenían suficiente estabilidad para ser eficaces. Sin embargo, la constante presión ejercida por el embajador y sus conferencias sobre administración contribuyeron evidentemente a restablecer el orden en los puertos de entrada. Desde luego, estos problemas eran problemas mexicanos, y sólo los mexicanos debían resolverlos. Para ello contaron con la ayuda del extranjero, y sin duda Foster tuvo aquí un papel importante.

#### LA ZONA LIBRE

Uno de los problemas más difíciles a que hubo de enfrentarse Foster fue el de la Zona Libre. Se trataba de una faja de tierra de 20 kilómetros sobre el río Bravo a lo largo

de toda la zona fronteriza del Estado de Tamaulipas. Se había establecido en 1858 con objeto de aliviar la situación económica de Matamoros y demás ciudades de la frontera. Para esas poblaciones, tan alejadas de la esfera económica mexicana y tan próximas a los Estados Unidos, las leyes arancelarias mexicanas resultaban excesivamente onerosas. Las mercancías que habían pagado derechos costaban más que los productos norteamericanos que podían adquirirse al otro lado del río. Los compradores mexicanos se proveían, pues, en Texas, en perjuicio de los comerciantes mexicanos. Aprovechándose de los trastornos políticos, Ramón Guerra, gobernador de Tamaulipas, expidió en marzo de 1858 un decreto para crear esa Zona Libre que impediría la decadencia de las ciudades fronterizas. El decreto se apoyaba en una ley de la legislatura, pero violaba la Constitución mexicana, y el gobierno federal no se sentía lo suficientemente fuerte para abolirlo, pues temía una rebelión.

La Zona Libre significaba un perjuicio para los texanos. Los comerciantes residentes en ella podían importar mercancías europeas sin pagar los impuestos mexicanos, y podían luego venderlas en Texas a precios más bajos que los cobrados por esas mercancías en los Estados Unidos (donde tenían que pagar derechos) y a menudo más bajos que los de las mismas mercancías norteamericanas. Foster y el gobierno de Washington trataron de hacer que México suprimiera esa zona. George Gorham, secretario del Senado norteamericano, la criticó duramente el 7 de diciembre de 1875.<sup>14</sup> Pero el gobierno federal mexicano no se atrevía a intervenir, porque la Zona Libre había adquirido gran importancia en el sistema económico del país y eran muchos los que se beneficiaban con ella. Además, durante casi todo el período en que Foster fue embajador, el Noreste de México, tan alejado del débil gobierno central, estaba en realidad fuera de su control administrativo, y resultaba sumamente difícil llevar ahí a la práctica las medidas dictadas por el gobierno federal.

En marzo de 1877 habló Foster con Ignacio Vallarta, secretario de Relaciones Exteriores, y le dijo que la Zona Libre causaba perjuicios a la hacienda norteamericana porque

permitía a los contrabandistas pasar mercancías, sin riesgo alguno, al Estado de Texas. Era preciso suprimirla para mantener la paz en el río Bravo y para conservar las buenas relaciones entre los dos países. Además de provocar el contrabando, daba a una reducida porción del territorio mexicano privilegios y exenciones especiales de que no gozaba el resto de la República. Además, la Zona Libre causaba grandes pérdidas a la hacienda pública de México y era fuente constante de desórdenes y derramamiento de sangre.<sup>15</sup> Vallarta respondió que el presidente Díaz no podía hacer nada al respecto sin la aprobación del Congreso. Foster pidió entonces que en el mes de septiembre el Presidente presentara al Congreso un proyecto de ley que suprimiera la Zona, y pidió también que usara de toda su influencia para lograr su aprobación.<sup>16</sup>

El problema se discutió en una sesión de gabinete, y la secretaría de Hacienda, a cargo de Romero, estuvo de acuerdo en que la existencia de la Zona Libre era perjudicial. Todos parecieron coincidir en juzgarla anticonstitucional, porque concedía privilegios especiales a una región. Sin embargo, el estado de los negocios públicos en ese momento, y particularmente el de los de la frontera septentrional, no se prestaba para una intervención de ese tipo. Se pensó que lo mejor sería informar al público de los males e injusticias que traía consigo la Zona Libre, esto es, tratar de influir en las personas que gozaban de las exenciones para que consintieran en su abolición o aceptaran ciertas modificaciones que podría sancionar el Congreso.<sup>17</sup>

Vallarta hizo saber entonces a Foster que el Congreso mexicano no podría por entonces estudiar la cuestión. En su respuesta, Foster observó que el bajo río Bravo era, de toda la frontera, el lugar más expuesto a incursiones. Urgía decidir algo acerca de su situación política, y no diferir la discusión para un futuro incierto.<sup>18</sup> El 4 de septiembre de 1877, después de muchas y prolongadas conferencias con Vallarta, Foster informó a su país que el gobierno mexicano se negaba a abolir la Zona Libre por motivos de conveniencia política.<sup>19</sup> El Secretario de Estado norteamericano dijo entonces

que lamentaba esa negativa, puesto que impedía el mantenimiento de la paz y del orden en la frontera.<sup>20</sup>

El nuevo secretario de Relaciones Exteriores, Eleuterio Ávila, informó a Foster que el Presidente no tenía intenciones de perjudicar a los Estados Unidos con el mantenimiento de la Zona. Por el contrario, deseoso de cooperar con la nación vecina, estudiaría cualquier propuesta de Foster.<sup>21</sup> Foster dio las gracias a Ávila por la invitación que se le hacía de proponer una solución, pero añadió que le era imposible aceptar, ya que desde un comienzo se había opuesto a la Zona Libre y durante diez años el Presidente de los Estados Unidos y el Congreso habían tratado de obtener por vías diplomáticas su supresión. Así, pues, Foster no se sentía autorizado a hacer ninguna propuesta al gobierno mexicano sin instrucciones de su gobierno. Recordó que en marzo de 1877 Ignacio Vallarta había prometido plantear el problema en la próxima sesión de la Cámara, y que no se cumplió esa promesa; el 21 de junio de 1877 había vuelto a hablar con Vallarta, sin recibir ninguna respuesta definitiva; terminaron las sesiones de la Cámara sin que el Ejecutivo hubiera decidido nada; por esa época el gobierno mexicano juzgó que no podía intervenir en el asunto hasta no conseguir el reconocimiento de los Estados Unidos; la Cámara tampoco lo había discutido en abril de 1878. Los Estados Unidos dudaban, pues, de que Porfirio Díaz tuviera voluntad de llegar a una solución. Durante diez años había estado posponiendo continuamente el asunto, con lo cual el gobierno norteamericano se hallaba convencido de que el de México no tenía la capacidad o la voluntad de enfrentarse a sus "obligaciones internacionales".<sup>22</sup>

En 1879 la situación se resolvió por sí sola. La baja de precios en los productos manufacturados norteamericanos y el creciente espíritu de iniciativa comercial en los Estados Unidos permitió a los comerciantes de Texas competir en muchas mercancías con los negociantes mexicanos que importaban productos europeos. El resultado práctico de este cambio fue que la zona fronteriza mexicana satisfacía casi totalmente su demanda de telas de algodón y de muchos

otros artículos comprándolos en los Estados Unidos; con ello disminuyó notablemente el contrabando en Texas. Las autoridades aduanales y los ciudadanos norteamericanos de la frontera informaron a Foster que el contrabando proveniente de la Zona Libre había desaparecido casi por completo. Al mismo tiempo pudo comprobar Foster que la Zona era ahora base de operaciones de los contrabandistas que llevaban mercancías norteamericanas y europeas al interior de México.<sup>23</sup> Años más tarde, Matías Romero escribiría que la Zona Libre había causado graves daños a los propietarios e industriales del lado mexicano, provocando pérdidas de millones de pesos, y que la población de las ciudades fronterizas había disminuido porque las clases trabajadoras no podían conseguir trabajo.<sup>24</sup> La ley de impuestos de 1891 gravó todos los productos procedentes de la Zona Libre, antes exentos de derechos, con un impuesto equivalente al 10 por ciento de los aranceles pagados por los mismos productos en otras partes de México. El 12 de mayo de 1896 un decreto de la Secretaría de Hacienda hizo subir ese 10 por ciento a 18½ por ciento, y un mes más tarde se fijó un impuesto municipal complementario de 1½ por ciento sobre los derechos de importación. De ese modo dejó de ser "libre" la zona que llevaba ese nombre.<sup>25</sup>

#### EL CAFÉ, EL AZÚCAR, LAS FRUTAS

Foster dedicó mucho tiempo a lo que podríamos llamar investigaciones económicas. Los norteamericanos se interesaban por México en cuanto mercado, principalmente de artículos manufacturados; comenzaban por entonces a reconocer el interés que tenía la exportación de esos productos. Foster se empeñó en conseguir mercados para los industriales norteamericanos. Desgraciadamente México comerciaba sobre todo con Europa y, cosa más importante, tenía muy poco que exportar, por lo cual sólo podía comprar en el extranjero cantidades limitadas. Algo se habría ganado si ciertos artículos de primera necesidad que se podían vender en grandes cantidades en los Estados Unidos hubieran podido tam-

bién producirse en grandes cantidades en México. El café, el azúcar y ciertas frutas se importaban a los Estados Unidos y podían cultivarse en México. Foster, pues, concedió gran atención a los problemas relacionados con el fomento de ese comercio. El complejo problema de la producción y del comercio a que se enfrentó Foster incluía el problema del capital, el de la formación técnica, del clima, de los transportes y aun de la inmigración.

Durante sus viajes se interesó especialmente en el cultivo del café, porque era uno de los productos que podían contar con un mercado seguro en los Estados Unidos. Una extensa región de México era apropiada para el cultivo del café, pero se producía muy poco. Foster se puso a investigar las razones de esa escasez, que impedía la exportación. Visitó los Estados de Veracruz, Michoacán y Colima, donde más auge tenía ese cultivo, y llegó a la conclusión de que México bien podría llegar a ser un importante mercado para los productos norteamericanos; pero para ello debía comenzar por aumentar su exportación; sólo así podían importar los Estados Unidos sin trastornar la economía de la nación mexicana. Afirmó que no había otra empresa más prometedora que el cultivo del café.

En un discurso pronunciado ante la Cámara de Comercio de Nueva Orleáns el 18 de noviembre de 1875, Foster habló del cultivo del café y del azúcar en México y presentó estadísticas. El café importado en los Estados Unidos durante 1874 había sumado 288 millones de libras y costado 55 millones de dólares, mientras que en 1863 sólo se había importado café por valor de 10 millones. A partir de ese año había habido un aumento constante. Durante el mismo período se habían importado 1.201,500 toneladas de azúcar y melazas, por valor de \$ 89,500,000. En cambio, los Estados Unidos exportaban anualmente \$ 114,500,000 de mercancías. Estos hechos, dijo, debían interesar a los importadores, pero más aún a los exportadores.

México, continuó, podría convertirse en un estupendo mercado para los productos norteamericanos; a la vez podría ceder ciertos artículos a los Estados Unidos. A lo largo de la

costa del Golfo y en gran parte del litoral del Pacífico había muchas tierras adecuadas al cultivo del azúcar. También en Tamaulipas, Veracruz, Campeche, Tabasco y Yucatán abundaban las tierras baratas. La caña mexicana era riquísima en sacarina y se daba muy bien. El azúcar, sin embargo, tenía el inconveniente de que había países donde se producía a un precio inferior, sobre todo Cuba, donde los fletes marítimos eran bajos, había grandes inversiones de capital y se contaba con el trabajo de esclavos; también eran ahí más bajos los precios de almacenamiento y las comisiones. Para competir con Cuba, México debía desarrollar más sus plantaciones en la costa, lo que facilitaría el transporte (por aquella época la mayoría de las plantaciones de azúcar estaban en el centro del país y se destinaban al consumo local). Convendría además eximir al azúcar mexicano del pago de impuestos en los Estados Unidos, por medio de un convenio arancelario que librara también a los productos manufacturados en los Estados Unidos del pago de derechos en México y permitiera a los norteamericanos competir con los europeos en el comercio con México.

En cuanto al café, lo único que hacía falta era el aumento de su producción y mejores posibilidades para transportarlo.<sup>26</sup> Era el cultivo más prometedor de todos. Foster envió al gobierno norteamericano un nuevo informe sobre el café mexicano, publicado por el Departamento de Agricultura en 1877. Volvía en él a sus anteriores argumentos, aunque aduciendo sus nuevas experiencias. Después de estar seis años en México, su interés había crecido enormemente. Aunque no abrigaba grandes esperanzas en cuanto al comercio recíproco, seguía interesado en las posibilidades comerciales de la agricultura mexicana. En 1874 la producción mundial de café había sido de 900 millones de libras, y en 1875 los Estados Unidos importaron la tercera parte de esa cantidad, prueba de su interés en el artículo. Si se comparaba el aumento del consumo de café y té con el crecimiento de la población de los Estados Unidos, se veía que el aumento del consumo de café era inferior al aumento de la población, mientras que el del té era mayor. Esta situación se debía a la creciente

demanda de café en todo el mundo y a que los precios subían constantemente porque la producción era inferior a la demanda. Los negociantes norteamericanos estaban interesados en aumentar la producción del café y en lograr acceso a nuevas fuentes de abastecimiento para los Estados Unidos. Y, desde luego, por ser quienes más café consumían en el mundo, los norteamericanos no podían dejar de interesarse por su precio. Tampoco había que desentenderse del provecho que podría sacarse de ese comercio. México podía muy bien producir todo el café consumido en los Estados Unidos, y un café tan bueno como el de cualquier otra parte del mundo. La producción era aún limitada, y por lo tanto el capital norteamericano tenía ahí un fértil campo de inversión y una fuente de créditos en dólares que estimularía las exportaciones de los Estados Unidos a México.<sup>27</sup>

La topografía y el clima, continuaba Foster, se prestaban admirablemente para el cultivo del café, sobre todo a lo largo de la costa del Pacífico, desde Guatemala hasta más de 1,500 kilómetros al Norte, y en más de 1,500 kilómetros de la costa del Golfo, desde Yucatán hasta Tamaulipas, lo mismo que en muchos valles fértiles del interior. Además, el café se daba aun en alturas de 1,350 metros. Durante cincuenta años se había puesto a prueba su capacidad de adaptarse a diferentes climas y condiciones y su producción había acarreado grandes beneficios.

La principal dificultad consistiría, según Foster, en conseguir las grandes sumas necesarias para el comienzo. Las plantas sólo empiezan a dar frutos a los cinco años, y la primera cosecha rara vez excede a lo gastado en su cultivo y cuidado. Sin embargo, después de esos seis años magros, los cafetos dan cosechas constantes y seguras, a un bajo costo. Durante los diez años anteriores las ganancias habían sido en México de cerca del 100 por ciento sobre costo del cultivo, rindiendo utilidades del 10 por ciento sobre el capital invertido. Los cafetos dan frutos durante cerca de veinticinco años, y de cada uno se saca un promedio de una libra y media. Con un cultivo cuidadoso, la cosecha puede aumentarse a tres libras por planta y aun a más. En algunos

casos se obtienen de veinticinco a cincuenta libras anuales. En el valle de Uruapan se producía un café de alta calidad, y el de Colima era inmejorable y había ganado muchos premios para el mercado mexicano.

El cafeto tiene la ventaja de poderse plantar en terrenos pequeños o aun en el jardín de una casa de ciudad. No requiere maquinaria, ni siquiera en una plantación extensa. El trabajo pueden hacerlo las mujeres y los niños, y siempre hay mercados para la cosecha. México, dijo Foster, ha sido famoso durante tres siglos por su plata, pero el café encierra por sí solo una promesa mucho mayor de riqueza potencial. La capacidad natural de México para su producción iguala a la del Brasil. El valor del café exportado anualmente del Brasil es tres veces mayor que el de la plata y el oro de México.<sup>28</sup>

De este modo trató Foster de llamar la atención de los capitalistas norteamericanos sobre las enormes ventajas del cultivo del café en México. Pero su interés se dirigió también a las frutas tropicales, consumidas en grandes cantidades por los habitantes de los Estados Unidos. Habló de las muchas especies de frutos tropicales, de su gran calidad, de los lugares de cultivo. Mejorando los transportes marítimos de la costa mexicana a Galveston y Nueva Orleans y los ferroviarios a varios puntos de los Estados Unidos, esta nación podría conseguir frutas más frescas, más baratas y de mejor calidad. México podría suministrar asimismo maderas preciosas, cacao, vainilla, drogas, tintes, caucho, arroz y muchos otros artículos.<sup>29</sup>

También se interesó Foster por la producción de trigo en México; hizo sobre ella un estudio de que dio noticia en sus despachos de 1879. Invitado a una hacienda del valle de San Martín, en el Estado de Puebla, pudo observar el empleo de maquinaria norteamericana en el cultivo del trigo. A una altura de 1,800 a 2,400 metros crecía muy bien el trigo, a condición de que el suelo fuera bueno y hubiera lluvias. En los Estados norteros de Sonora y Chihuahua este cultivo dejaba buenas ganancias. México podía producir todo el trigo que consumía y, en circunstancias favorables, aun podía ex-

portar. En época de Foster el pan de trigo era aún un lujo, sólo al alcance de los ricos, y lo era ante todo, como él mismo hizo notar, por el costo de los transportes y del cultivo; este último podía reducirse empleando mejores implementos agrícolas.<sup>30</sup> Justamente era éste uno de los motivos por los cuales se interesó Foster en el trigo: podía dar lugar a una mayor importación de maquinaria norteamericana. En el aspecto de la maquinaria agrícola Europa no aventajaba a los Estados Unidos. Foster, desde luego, se dio cuenta de que México, donde el costo del trabajo era tan reducido y el capital tan escaso, opondría resistencia a la compra de máquinas modernas, a pesar de que gran parte de las tierras labo- rables eran suficientemente llanas para permitir su aprove- chamiento.

La política arancelaria mexicana reflejaba por esta época el afán de aumentar la producción de trigo. Los derechos de importación para el trigo eran de \$ 1.08 por bushel y de \$ 8.90 por barril. Los impuestos o sisas internas sobre la harina consistían en menos del 1 por ciento del precio. Foster pensaba que estas medidas no podían lograr su propósito. La demanda interna no aumentaba sencillamente porque el trigo y la harina tenían precios demasiado elevados para el pueblo, que prefería consumir maíz, ya que éste podía cultivarse dondequiera y era barato. Tampoco podían aumentar las exportaciones, porque el impuesto para la importación no mejoraba la posición de México en el mercado mundial del trigo. Para demostrar el fracaso de las tasas arancelarias del trigo y la harina, Foster hizo notar que los precios de ambos artículos se mantuvieron estables durante largo tiempo después de impuesta la tasa de \$ 1.70 por bushel y \$ 10.00 por barril, respectivamente. Este elevado arancel no aumentó los precios recibidos por los productores de trigo, porque hasta los precios anteriores estaban muy por encima del nivel de la demanda real y porque el maíz seguía siendo, por motivos económicos y de gusto, el alimento principal de los mexicanos. La expansión de la producción de trigo en Mé- xico tendría que esperar precios más bajos de cultivo y de

venta, los cuales, a su vez, impulsarían las exportaciones y el consumo doméstico.

Los métodos de siembra y de cultivo eran bastante primitivos en México, y la maquinaria era prácticamente desconocida. Cuando llegaban a emplearse máquinas, sus resultados no eran satisfactorios, porque la gente no sabía manejarlas; y cuando se rompía o gastaba alguna parte de la máquina, no había manera de componerla. Los campesinos indígenas se oponían a las máquinas modernas; los que trataban de emplearlas por lo común fracasaban; después de usarlas por breve tiempo, acababan por arrumbarlas en un granero o bodega. En algunos casos, junto con la maquinaria habían venido técnicos norteamericanos encargados de enseñar su manejo y conservación. Foster sugirió que esto se hiciera con mayor frecuencia.

La maquinaria moderna, dijo Foster, disminuiría la necesidad de trabajo manual, que podría invertirse en otras cosas. Abarataría los costos de producción y los precios del trigo, poniéndolo al alcance de la clase baja, y quizá llegaría a hacer posible su exportación (contando con medios de transporte adecuados) y a reducir el período de la siembra y la cosecha. Con el sistema empleado entonces, los mexicanos sembraban durante dos meses por falta de trabajadores, y tenían que ir cosechando a medida que maduraba el grano. Una mejor maquinaria agrícola conduciría a mejores métodos y a cosechas más grandes, y daría a la industria mayor importancia.<sup>31</sup>

#### LOS CONSULADOS NORTEAMERICANOS

Fue éste otro aspecto de la economía mexicana que estudió Foster. Consiguió del Departamento de Estado el permiso de hacer una inspección de los consulados norteamericanos en México; lo que realmente le interesaba era ver qué atención se concedía en las oficinas consulares al comercio mexicano-norteamericano y a otros asuntos.<sup>32</sup> Vio que era de suma importancia el que hubiera cónsules eficaces y bien remunerados que se dedicaran totalmente a la tarea de esti-

mular el comercio. Tendrían que informar a los mexicanos acerca de los productos de exportación norteamericanos y de sus precios, y hacer saber a los negociantes de los Estados Unidos las necesidades del mercado mexicano. Foster se dio cuenta de que con el sistema existente los cónsules no podían dedicar mucho tiempo a ese trabajo. Propuso que se pidiera al Congreso un aumento de salario que mejorara la situación de los consulados y permitiera dar a los negociantes servicios más eficaces.<sup>33</sup> Foster puso así de manifiesto su optimismo; en realidad, parece haberse engañado un tanto por lo que toca a las posibilidades comerciales del México de entonces; el comercio que este país sostenía con los Estados Unidos apenas justificaba, de hecho, la representación consular existente.

Es difícil juzgar del éxito de un encargado de negocios. En tiempos de Foster no se notó gran progreso en los diversos aspectos de la economía a que dedicó su atención: transportes, comercio recíproco, exportación, etc. Sus éxitos se limitaron principalmente a ciertas reformas que contribuyeron a mejorar las relaciones comerciales; pero lo cierto es que al finalizar su misión había cuatro líneas de vapores que operaban entre ambos países y que ya se habían firmado los principales contratos para construir ferrocarriles desde el interior de México hasta la frontera norteamericana. Además, acometió con extraordinaria energía y notable éxito la tarea de proteger los derechos de los comerciantes norteamericanos radicados en México.

Teniendo en cuenta todo, no puede decirse que Foster haya tenido un éxito total ni tampoco que haya fracasado como promotor del comercio (pues éste era el papel que ante todo se atribuyó y al cual dedicó todos sus esfuerzos). Estaba profundamente imbuido de aquel entusiasmo comercial tan característico de los Estados Unidos de entonces y que comenzaba justamente a invadir también a México. Lo mismo Foster que los entusiastas negociantes que acudieron a México durante su misión, indudablemente contribuyeron en gran medida a crear aquel espíritu comercial que habría de dominar el país durante el régimen de Porfirio Díaz.

Cuando salió Foster de México, este país se encontraba al comienzo de un período de treinta años de auge económico que iba encaminado justamente por el rumbo que había señalado Foster. En ese auge desempeñaron el papel dominante el capital y los conocimientos técnicos de los Estados Unidos. El comercio mexicano-norteamericano llegó a superar durante esos años los sueños más atrevidos de Foster. Al echar una ojeada retrospectiva sobre su misión, veinticinco años después, Foster no podía menos de felicitarse por la labor realizada.

## NOTAS

- 1 John Watson FOSTER, *Diplomatic memoirs*, Nueva York, 1909, t. 2, pp. 243-244.
- 2 *Ibid.*, t. 1, pp. 7-8.
- 3 *Ibid.*, t. 1, pp. 10-11.
- 4 *Ibid.*, t. 1, pp. 4-5.
- 5 *Ibid.*, t. 1, p. 112.
- 6 John Watson Foster a Hamilton Fish, 17 de enero, 1875. Library of Congress, Hamilton Fish Papers.
- 7 *United States Executive Documents*, 45th Congress, 3rd. Session. Washington, 1878, t. 11, p. 2. (Cf. también *New York Tribune*, 20 de noviembre de 1878, p. 1, c. 5.)
- 8 *Ibid.*, t. 11, pp. 2, 26.
- 9 Diplomatic Instructions, Mexico, XIX, 25 de octubre de 1876. The National Archives, Washington.
- 10 Frank Averill KNAPP, *The life of Sebastián Lerdo de Tejada 1823-1889. A study of influence and obscurity*, Austin, 1951, pp. 204-205.
- 11 James Morton CALLAHAN, *American foreign policy in Mexican relations*, Nueva York, 1932, p. 483.
- 12 *Report of the Secretary of Finance of the United States of Mexico on the 15th of January, 1879, on the actual conditions in Mexico, and increase of commerce with the United States rectifying the report of the Hon. John W. Foster Envoy extraordinary and Minister Plenipotentiary of the United States of Mexico*, Nueva York, 1880, p. 3.
- 13 Diplomatic Despatches, Mexico, LXVI, 28 de enero de 1879. Cf. también CALLAHAN, *op. cit.*, p. 487.
- 14 Congressional Record, 44th Congress, 1st. Session, Washington, 1876, t. 4, p. 177.
- 15 Diplomatic Despatches, Mexico, LVIII, 24 de marzo de 1877.
- 16 *Ibid.*, LIX, 23 de junio de 1877.

- 17 *Ibid.*, LX, 28 de agosto de 1877.
- 18 *Ibid.*, LX, 31 de agosto de 1877.
- 19 CALLAHAN, *op. cit.*, p. 387.
- 20 United States Legation, Mexico, Notes to the Mexican government, II, 13 de septiembre de 1878, The National Archives, Washington.
- 21 Diplomatic Despatches, Mexico, LXIV, 21 de septiembre de 1878.
- 22 United States Legation, Mexico. Notes to the Mexican government, II, 26 de septiembre de 1878.
- 23 Matías ROMERO, *Mexico and the United States*, Nueva York, 1898, pp. 447-448.
- 24 *Ibid.*, p. 451.
- 25 *Ibid.*, pp. 440-441.
- 26 *Report of the Secretary of Finance of the United States of Mexico on the 15th of January, 1879*, *op. cit.*, pp. 154-157.
- 27 John Watson FOSTER, "Cultivation of coffee in Mexico", *Monthly Report of the Department of Agriculture for the year 1876* (Washington, 1877), pp. 268-274.
- 28 *Ibid.*
- 29 *Report of the Secretary of Finance of the United States of Mexico on the 15th of January, 1879*, *op. cit.*, pp. 154-157.
- 30 Diplomatic Despatches, Mexico, LXVII, 21 de mayo de 1879.
- 31 *Ibid.* (Cf. Diplomatic Despatches, LXIX, 1º de octubre de 1879.)
- 32 *Ibid.*, LXIX, 9 de diciembre de 1879.
- 33 *Ibid.*, LXIX, 12 de diciembre de 1879.