

Silvestre Villegas Revueltas, *Deuda y diplomacia. La relación México-Gran Bretaña, 1824-1884*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2005, 280 p. (Serie Historia Moderna y Contemporánea, 42).

Este estudio de la historia diplomática, financiera, política y de la deuda de México con la Gran Bretaña consta de una introducción, cinco capítulos, unas novedosas y reveladoras conclusiones así como una nutrida e inédita bibliografía, la cual por sí misma podría ser un estudio bibliográfico sobre el tema debido a que se respalda en documentos resguardados en archivos y fondos de bancos y secretarías de Estado, de consulados ingleses y mexicanos que nunca antes se habían dado a conocer en la historiografía nacional. Es una

profunda investigación, producto de la estancia de estudios doctorales del autor en la Universidad de Essex, lo que significa que consulta fuentes oficiales de primera mano, hasta ahora inéditas, que abarcan seis décadas de historia de relaciones bilaterales anglo-mexicanas en menos de trescientas cuartillas. Contiene tablas estadísticas, gráficas y cuadros de datos. Los dos principales temas considerados en este libro son la deuda británica de México y la relación diplomática bilateral que condiciona, de ahí el título *Deuda y diplomacia*. Estudia el complejo problema de la deuda que a lo largo de sesenta años fue uno de los ejes de las relaciones anglo-mexicanas y nos muestra que esta problemática tuvo lugar simultáneamente a la difícil gestación de México como nación independiente y como Estado soberano, las confrontaciones entre los grupos de poder, fueran federalistas o centralistas, por imponer por las armas su proyecto político-económico y desde el exterior el acecho de los intereses coloniales del imperio británico.

El autor lleva de la mano al lector por la intrincada red de la historia política y diplomática de los dos países, lo que permite explicar las diferentes posturas y las reacciones de ambos gobiernos frente a este espinoso y problemático tema. Estudia las finanzas públicas del país para entender el origen de la deuda y la solución a su renegociación sesenta años después. El objetivo del libro es examinar de qué manera los problemas internos de México determinaron el proceso del servicio de la deuda que el país había contratado con los tenedores de bonos británicos. El periodo analizado abarca de 1824, con el agitado y precario gobierno del primer presidente Guadalupe Victoria, a 1884, con el estable y próspero gobierno del general Manuel González. “En este estudio el asunto de la inestabilidad política de México en el siglo XIX y sus directas repercusiones en el servicio de la deuda son considerados complementarias al análisis de la deuda de México y sus implicaciones económicas.” (P. 17.)

Advierte el cambio de la naturaleza de los intereses económicos británicos, con énfasis en los proyectos de infraestructura y extracción de plata sobre los intereses de los tenedores de bonos de la deuda mexicana. Sostiene que los conflictos políticos internos sobre la naturaleza y la organización del nuevo Estado mexicano influyeron en sus relaciones con el exterior, y hace evidente el nexo, que ha sido poco estudiado por la historiografía, sobre la deuda externa mexicana, entre los desórdenes políticos y las suspensiones en el

servicio de la deuda externa, la cual afectó seriamente la capacidad de México para afianzar su soberanía como Estado independiente y llevó a la Gran Bretaña a involucrarse en los asuntos internos y los problemas mexicanos. Señala que la relación bilateral se mantuvo de acuerdo con los principios establecidos por el derecho internacional, el cual fue reconocido por ambas partes como la mejor manera de entablar las negociaciones y llegar a acuerdos concretos, así como por los créditos contraídos en Londres, el reconocimiento diplomático de 1824 y el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1826.

Examina las convenciones diplomáticas de dos diferentes deudas que fueron contratadas por México en el mercado de créditos de Londres, las cuales son conocidas como la Deuda de Londres (1824-1825) y la Convención Inglesa (1842-1851). Estos dos créditos fueron considerados por el gobierno británico como la base para considerar a México como un Estado independiente, capaz de ejecutar actos de soberanía interna y externa.

La debilidad financiera de México fue una consecuencia de la guerra de Independencia que obligó al gobierno mexicano a contratar los dos préstamos con el fin de incrementar las insuficientes rentas del erario público. Lo anterior afectó la soberanía de México, ya que al tener obligaciones con el gobierno británico se vio obligado a hipotecar un porcentaje considerable de los ingresos de las aduanas (marítimas y fronterizas, las cuales eran para la época la principal fuente de ingresos para los diferentes gobiernos) para el pago no siempre puntual de la deuda externa e interna sumada a los onerosos intereses. El autor afirma que las deudas así como los acuerdos para su pago puntual condicionaron irremediabilmente las relaciones diplomáticas entre ambos Estados a lo largo de las seis décadas analizadas.

El doctor Villegas Revueltas señala que el vínculo entre la soberanía y el endeudamiento aún no se ha analizado lo suficiente y ha sido relegado por la historiografía y los estudiosos del tema, ya que sólo existen diversos trabajos sobre la evolución histórica de la deuda externa, mientras que al crucial tema de la soberanía no se le presta la debida atención.

El estudio de la historia de seis décadas de relaciones diplomáticas y endeudamiento público, que relata este libro, da una clara y reveladora muestra de la indisociable relación entre la diplomacia

y los negocios. A lo largo de sus páginas destaca, en la historia de las relaciones México-Gran Bretaña, la avidez y la especulación de los prestamistas, de los inversionistas de ambas nacionalidades y sus estrechos vínculos con las cúpulas de poder en ambos países, así como la dependencia de México a los préstamos externos e internos. El autor presenta una visión que se ocupa del papel desempeñado por mexicanos e ingleses por igual. La investigación ofrece el panorama y el balance de la relación bilateral a lo largo de sesenta años y hace una invitación a reflexionar sobre la interrelación entre endeudamiento y soberanía nacional, sobre la interdependencia entre países centrales y periféricos, los intereses geopolíticos y comerciales, sobre los individuos y las instituciones y el mecanismo que formula la política exterior de las naciones.

El libro está estructurado en torno a tres ejes principales: la deuda británica de México (los créditos contratados en Londres), la relación diplomática bilateral y el tratado comercial de 1826, los cuales definieron y determinaron los temas de la relación bilateral durante las seis décadas que aborda el estudio.

Los lectores encontrarán infinidad de aspectos, detalles e historias que son narrados de una manera amena ya que el tono general de la investigación es sencillo y claro, lo que facilita y agiliza su lectura.

Aparecen en sus páginas la influencia de los intereses personales, el efecto de los mecanismos institucionales que regulan las relaciones exteriores, los personajes encargados del poder ejecutivo, los ministerios del Exterior, los ministros plenipotenciarios, los agentes de los tenedores de bonos, los inversionistas, los tenedores de bonos, los banqueros, las cantidades en pesos y libras esterlinas. Asimismo en la obra se destaca la manera en la cual los intereses privados de los inversionistas y tenedores de bonos influyeron en la relación bilateral. El autor observa la manera en que los agiotistas (prestamistas nacionales y especuladores) se beneficiaron de los apuros económicos de los diferentes gobiernos en turno que solicitaban créditos urgentes con altas tasas de interés y a largo plazo, pero que las administraciones (ya fueran republicanas, federalistas, centralistas o conservadoras) canalizaban en gastos de corto plazo y no recuperables como en salarios de la burocracia y los interminables gastos de guerra.

En el primer capítulo el doctor Villegas aborda las bases sobre las que se fundó la relación bilateral (Deuda de Londres/Convención Inglesa), los intereses en juego, los banqueros, los créditos, los problemas financieros, el origen de las reclamaciones británicas, las razones de los comerciantes para invertir. Analiza los problemas al interior del país y sus consecuencias financieras. Expone cómo los incumplimientos de pago en el servicio de la deuda provocaron la intromisión del gobierno británico en la administración de los recursos fiscales (a través del control de cierto porcentaje de los ingresos de las aduanas y puertos), dañando así la integridad y la soberanía nacionales y poniendo en duda la vigencia y la operabilidad del “Estado soberano”. Señala que la Convención Doyle de 1851 transformó una relación entre un gobierno y particulares en una convención diplomática entre dos Estados soberanos.

En el capítulo dos analiza las razones que llevaron a la Gran Bretaña a romper las relaciones diplomáticas con México. Estos argumentos son considerados por el autor como las bases para el posterior establecimiento del imperio de Maximiliano, lo que provocó un extrañamiento que duró de 1864 a 1884. Estudia la guerra civil, la suspensión de pagos, la ruptura de relaciones diplomáticas, la intervención extranjera. Resalta la importancia de la Convención Dunlop, la “Diplomacia naval”, las negociaciones de Charles Wyke y de la Convención de Puebla.

La Deuda Imperial, la Doctrina Republicana y la situación mexicana en 1863 (los estudios de George White) son analizados en el tercer capítulo, así como la Intervención Francesa que resultó del otorgamiento de créditos ingleses que propiciaron y dieron vida efectiva al imperio, incrementando las obligaciones económicas a cantidades que era imposible pagar y que ponían en riesgo la integridad y la viabilidad misma del país. Investiga la estrategia diplomática republicana, el reconocimiento del imperio de Maximiliano por varios países europeos y la forma en la cual la victoria de los republicanos otorgó al presidente Juárez la oportunidad única e irreplicable de desarrollar una verdadera política de Estado independiente, conocida como la Doctrina Juárez o Doctrina Republicana (1867-1884) (esbozada en julio de 1865 por don Jesús Terán), que causó el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre México y las tres principales potencias europeas y cambió para siempre

la naturaleza de la deuda externa y la relación con los acreedores británicos.

El cuarto capítulo examina la confrontación entre los viejos tenedores de bonos y los nuevos inversionistas británicos. Centra sus reflexiones en el periodo de la República Restaurada (1867-1876) y contribuye a una nueva interpretación histórica al proponer extender ocho años más este periodo, hasta 1884. Muestra que la restauración de la relación bilateral fue resultado de la presión ejercida hacia ambos gobiernos por los inversionistas de ambas nacionalidades, por los tenedores de bonos y por la situación internacional de competencia imperialista por los mercados mundiales. Relata la cuestión de la deuda después del imperio, las propuestas mexicanas para el arreglo y puntual pago de la deuda anterior a 1864; pretende mostrar la presencia y el conflicto de otros inversionistas e intereses británicos que pugnaron por promover un fuerte comercio bilateral y el significado de la confrontación de los antiguos tenedores de bonos y los nuevos inversionistas británicos (cuantiosas inversiones en mercancías, maquinaria, obra pública, infraestructura, explotación forestal, extracción mineral, etcétera). Muestra los tres asuntos centrales de la relación bilateral considerados por la Gran Bretaña como una solución definitiva (el crecimiento del comercio, el desarrollo económico y el arreglo puntual de la deuda).

En el último capítulo el doctor Villegas estudia el camino del estancamiento al restablecimiento de las relaciones bilaterales y las cuestiones diplomáticas y financieras de 1868 a 1884, a la vez que hace un análisis particular y profundo de la administración presidencial del general Manuel González, en la cual se sentaron las bases de un México moderno, productivo y próspero, la construcción del sistema de ferrocarriles, la fundación del primer banco nacional (en 1884 el Banco Nacional de México) y la instauración del sistema bancario. Analiza las negociaciones diplomáticas que finalizaron en un protocolo bilateral y los trabajos realizados por el gobierno mexicano y el Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos, que culminaron en un acuerdo sobre los intereses, el monto y la continuidad y puntualidad en el servicio de la deuda y la anhelada restauración de las relaciones diplomáticas que sufrieron un *impasse* de casi veinte años.

El estudio ofrece la perspectiva y el punto de vista de cada uno de los países, considerando la influencia del contexto internacional. Asimismo examina las condiciones internas del país, en especial el conflicto entre el proyecto de centralización del poder y el establecimiento de un gobierno nacional así como los intereses locales, personificados en caciques que ejercían una amplia autonomía frente a la capital, y que disponían de los ingresos de las aduanas destinados a los gastos de la deuda externa o provocaban incidentes que tensaban y complicaban las relaciones bilaterales y el cumplimiento puntual del servicio de la deuda.

La investigación deja en claro la influencia de las condiciones económicas, comerciales y políticas, con énfasis en la deuda externa más que la interna.

Presenta los efectos y consecuencias de una economía precaria y desorganizada en las instituciones de gobierno. Muestra la manera como los gobiernos locales se apropiaron de impuestos federales recaudados en las aduanas (fronterizas, internas y marítimas) bajo su administración o bien fueron los activos promotores del lucrativo negocio del contrabando que afectaba los ingresos fiscales de la nación y directamente el pago puntual del servicio de la deuda, con consecuencias internacionales.

Las disputas entre los gobiernos mexicanos y los tenedores de bonos británicos empeoraron las relaciones bilaterales y logró minar la confianza de los gobiernos británicos en los asuntos comerciales y políticos de México y se puso en duda la capacidad del país para cumplir con sus compromisos financieros. El gobierno inglés consideraba que las diferentes administraciones mexicanas por su debilidad eran incapaces de imponer estabilidad, legitimidad o de cumplir con las obligaciones financieras ya negociadas, problemas que ponían en entredicho la existencia legal y efectiva de la soberanía estatal.

El autor identifica puntualmente la naturaleza y las categorías de los acreedores británicos para un claro entendimiento de la historia del endeudamiento del país, temas que han sido relegados o simplificados por otros autores que tratan el tema, así como un minucioso y puntual estudio de los tratados y convenios celebrados. El estudio presenta un análisis exhaustivo de los contratos y la naturaleza de los créditos así como de los nombres de los tenedores de bonos e inversionistas. Afirma que instituciones financieras como

Baring, Glyn Mills, Anthony Gibas, Crédit Mobilier y Openheim & Fould estuvieron involucradas en el proceso de endeudamiento de México así como detrás de la fundación y organización del sistema bancario.

El doctor Villegas utiliza las siguientes fuentes primarias: correspondencia diplomática y consular, las instrucciones del Foreign Office (Ministerio Británico de Relaciones Exteriores), reportes privados sobre la situación mexicana, información periodística y documentos oficiales de ambos gobiernos que forman los expedientes sobre México producidos por el Foreign Office, así como reportes confidenciales y los expedientes británicos sobre la Intervención Francesa.

El autor visitó para revisar estas fuentes el Public Record Office en Londres.

Examina a su vez los expedientes británicos que se encuentran en el Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los informes de los ministros de Estados Unidos en México localizados en los Archivos Nacionales de Washington, así como también los Department of State Papers localizados en la Universidad de Austin. Asimismo Villegas acudió al Archivo Manuel González de la Universidad Iberoamericana. Consultó reportes escritos por comerciantes británicos, por tenedores de bonos y agentes bancarios de México y Gran Bretaña publicados en el diario *The Times*, los volúmenes relativos a la deuda de México, los informes del Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos y del Consejo de Tenedores de Bonos Extranjeros.

Incluye documentación del archivo histórico del Banco Baring, de los expedientes de la casa bancaria Glyn Mills ubicados en el Archivo Histórico del Banco Real de Escocia y del Archivo Histórico del Banco Nacional de México. Es una muy valiosa y rica bibliografía que respalda y documenta exhaustivamente una investigación que se atreve a profundizar y entrar en detalles de este poco analizado tema pero de suma importancia para el desarrollo del país sin llegar a ser abrumadora o aburrida, ya que el tono general del libro es ameno y fluido, con sorprendentes datos que nos hacen reflexionar sobre este pesado lastre que no ha permitido el íntegro y formal desarrollo económico del país. El doctor Villegas Revueltas no centra su análisis en la abrumadora y árida parte numérica y estadística de la deuda, sino que explica cómo los asuntos políticos

y la coyuntura diplomática determinaron las negociaciones sobre el servicio de la deuda.

Por otra parte los trabajos de Payno, Bulnes, Casasús y Ortiz de Montellano son considerados por el autor como los realizadores de los primeros estudios sobre el problema de la deuda externa en el siglo XIX. El autor recomienda el trabajo de E. Kozhevar¹ “como el texto más claro y significativo para el estudio de la deuda de México con los acreedores británicos” (p. 16).

Cita autores clásicos como Turlington, Tischendorf, Cosío Villegas, McCaleb, Platt y Rippy como de referencia obligada para entender el proceso de endeudamiento mexicano y a sus estudios que resaltan los nexos entre los conflictos políticos en México, la deuda externa y la forma en que estos dos factores eran apreciados a nivel internacional. Asimismo menciona que historiadores como Bethell, Bulmer-Thomas, Pietschmann y Lehr han estudiado el tema y sus variantes.

Las obras de destacados estudiosos del México decimonónico como Bazant, Coatsworth y Carmagnani las considera como indispensables para el estudio de los asuntos relacionados con las condiciones que dificultaron el servicio de la deuda.

Cita a Tenenbaum para la deuda interna, el papel de los agiotistas y su conexión con la producción de plata y la evasión fiscal; señala a Marichal y Ludlow² como cruciales para la historia de la banca en México “para interpretar la importancia de los intereses financieros que estaban detrás del establecimiento del imperio de Maximiliano y de la fundación del Banco de Londres, México y Sudamérica en 1864 [...] e indispensables para conocer los intereses mexicanos y extranjeros detrás de la fundación del Banco Nacional de México en 1882” (p. 17-18).

Retoma como punto de referencia a investigadores como Vázquez, Perry, Hamnett, Terrazas, Rodríguez y Pi-Suñer³ y sus traba-

¹ *Report on the Republic of Mexico to the Council of Foreign Bondholders*, Londres, Wertheimer, 1866.

² Se puede consultar la reseña de la doctora Ludlow sobre este mismo libro en *Históricas*. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, n. 74, septiembre-diciembre 2005, p. 32-35.

³ Muy similar por el tema y por el largo periodo de tiempo analizado es *La deuda española en México. Diplomacia y política en torno a un problema financiero, 1821-1890*, México, El Colegio de México, 2006, 353 p.

jos que abarcan la parte específica de la deuda de México con los acreedores británicos. En especial a M. Costeloe, lector y crítico de este trabajo.

El doctor Villegas considera que los trabajos de Bourne, Temperley, Smith, Jordan y Wheaton son fundamentales para entender las implicaciones políticas de la deuda externa, en especial respecto de la soberanía. Las obras del vizconde Goschen, Borchard, Clarke, Chapman y Emdem le sirven de marco de referencia para las cuestiones económicas y financieras.

La cantidad y calidad de las fuentes y autores hacen de este libro una obra de referencia obligada para comprender mejor estos años turbulentos de la vida nacional. Es una obra esclarecedora, esencial para la historia diplomática de México y de la deuda externa que busca ser una explicación y una ayuda para comprender más que una narración o descripción lineal de los hechos o un simple estudio sobre los números de la deuda.

El doctor Villegas Revueltas nos muestra variados ejemplos de cómo influyeron en la política interna y en el desarrollo y crecimiento de la deuda sucesos como la independencia de Texas, la guerra contra Estados Unidos y la posterior anexión de más de la mitad del territorio nacional, la Intervención Francesa, la guerra de Secesión entre el norte y el sur y la guerra de Reforma.

La investigación nos permite apreciar hasta qué punto la política exterior de México se vio condicionada por su insolvencia económica (magros ingresos y colosales gastos) y por la debilidad de sus instituciones. En ese tiempo México no logró consolidar un gobierno capaz de salvaguardar las fronteras y la soberanía nacional ante las amenazas externas de las potencias europeas ni mantener la unidad nacional ni convocar proyectos regionales de desarrollo ni sostener una economía fuerte o un gobierno consolidado y legítimo. Padeció las carencias de un erario miserable y una inestabilidad política crónica. El Estado estaba en precarias condiciones y no era digno de tal nombre. Esta situación se manifestaba en la vulnerabilidad frente a las potencias y sus designios hegemónicos.

El autor hace hincapié y profundiza en la indisociable relación entre la inestabilidad política interna y las continuas suspensiones de pagos. Afirma que no se puede explicar cómo el endeudamiento de México determinó las relaciones entre ambos gobiernos si se

examinan estos dos factores por separado y que “el estudio de la deuda implica esencialmente una relación” (p. 19).

Es un libro que fue presentado en la Casa Universitaria del Libro a finales de noviembre de 2005, en el marco de la conmemoración del sexagésimo aniversario del Instituto de Investigaciones Históricas.

Federico DEL POZO LÓPEZ
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM