

# La política exterior de México hacia Estados Unidos: elementos generales a considerar en la relación bilateral a partir de un análisis histórico

## *Mexico's foreign policy towards the United States: general aspects to consider in the bilateral relationship based on a historical analysis*

Erik Damián Reyes\*

### **Resumen**

El objetivo de este trabajo es señalar algunos aspectos a considerar en el análisis y la implementación de la política exterior de México hacia Estados Unidos. Con este fin, se examina uno de los periodos históricos en los que la disparidad entre las dos naciones fue particularmente grande: el de 1920-1924. Por un lado, tras la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos emergió como una potencia mundial y América quedó como su zona de influencia indiscutida. Por el otro, después de la Revolución de 1910, México se encontraba en un proceso de reconstrucción y el gobierno afrontaba una etapa de inestabilidad política y económica. A través del estudio de este periodo, se señalan algunos de los aspectos más importantes a destacar en el análisis y la implementación de la política exterior de México hacia Estados Unidos, como son la postura del gobierno mexicano frente a una relación de poder tan dispar, el examen de los contextos interno e internacional, las capacidades de ambas naciones, las diferencias en los intereses de Estados Unidos hacia México y viceversa, así como la forma de ver y de aproximarse a los acuerdos y las negociaciones entre ambos países.

**Palabras clave:** Política exterior, México, Estados Unidos, relación bilateral, relaciones internacionales.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to point out some aspects to consider in the analysis and implementation of Mexico's foreign policy towards the United States. To do this, it is

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Cuenta con un máster en Estudios Hispánicos por la Universidad de Cádiz y una maestría en Historia por la UNAM. Actualmente cursa el doctorado en Historia en esta misma universidad. Profesor en la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: erikdamianreyes@gmail.com

analyzed one of the historical periods in which the disparity in terms of capabilities between the two nations was particularly huge: that of 1920-1924. On the one hand, after World War I, the United States emerged as a major world power and established its undisputed influence zone in the Americas. On the other hand, after the Revolution of 1910, Mexico was in a reconstruction process and the government faced a period of political and economic instability. Through the study of this historical period, some of the most important aspects to be highlighted in the analysis and implementation of Mexico's foreign policy towards the United States are pointed out, such as the position of the Mexican government *vis-a-vis* the United States, the relevance of the internal and international contexts, the capacities of both nations, the variety and contradictions of the interests of the United States towards Mexico as well as the way of seeing and approaching to the negotiations and agreements between both countries.

**Key words:** Foreign policy, Mexico, United States, bilateral relationship, international relations.

## Introducción

Históricamente, la vecindad entre las naciones ha traído consigo tensión, conflictos, luchas de poder y guerras. Desde la antigüedad hasta nuestros días, los grupos humanos y los países se han enfrentado con sus vecinos, ya sea por la necesidad de contar con determinados recursos naturales, por las ventajas geopolíticas que representan ciertos territorios, o bien por la ambición expansionista de algunos gobernantes. Los ejemplos son muchos, desde los grandes imperios de la antigüedad que absorbieron naciones enteras a su paso y las confrontaciones ocasionadas por los intentos expansionistas de una nación, como fue el caso de Alemania y las dos guerras mundiales del siglo XX, hasta guerras por recursos naturales o posiciones geopolíticas, como la del Pacífico, que involucró a Chile, Perú y Bolivia, cuyo desenlace privó a los bolivianos de su salida al mar.

México no ha estado exento de esta clase de eventos, los cuales se han presentado a lo largo de toda su historia. En la época antigua, por ejemplo, los diferentes *tlatocayotl*<sup>1</sup> que existían en el territorio que hoy conocemos como Mesoamérica se enfrentaron entre sí no pocas veces, siendo el caso más conocido el de los tlaxcaltecas y los tenochcas cuando, en el postclásico tardío, estos últimos trataban de expandir los dominios de la gran México-Tenochtitlan. Durante la

<sup>1</sup> De acuerdo con Alonso de Molina, dos de las acepciones de este término son: “señorío, reino, corona real o patrimonio” y “generación por linaje noble”; por lo tanto, este concepto hace referencia tanto a las organizaciones de corte estatal en el México antiguo como a uno de sus elementos característicos: la legitimidad que el linaje le daba a sus gobernantes. Véase Alonso de Molina, *Vocabulario en lengua castellana/mexicana mexicana/castellana*, estudio preliminar de Miguel León-Portilla, Porrúa, México, 2008, pp. 66 y 141.

época colonial los choques de esta índole desaparecieron, debido a que, por un lado, todos los pueblos mesoamericanos que en su tiempo fueron estados independientes dejaron de serlo y se sometieron a un poder central; por lo tanto, los problemas en estas latitudes se convirtieron en cotejos de otro tipo. Por el otro, los vastos territorios deshabitados que separaban a las colonias europeas en América, en particular los que se encontraban entre la Nueva España y las Trece Colonias británicas, hicieron que el contacto entre estos grupos humanos fuera muy limitado, con lo cual los posibles roces entre ellos también lo fueron. La situación cambió de manera radical con la independencia de las colonias.

En el siglo XIX el México independiente tuvo que hacer frente a la beligerancia de naciones europeas y, sobre todo, al expansionismo estadounidense. En aquella época, a pesar de las invasiones y las pérdidas de territorios, las diferencias en términos de capacidades económicas y bélicas no eran tan marcadas; México, en la llamada Guerra de los Pasteles, pudo hacer frente al que en ese entonces se consideraba como uno de los ejércitos más potentes del mundo, el francés. Esta situación se modificó drásticamente después de la Primera Guerra Mundial; tras este conflicto, Estados Unidos surgió como una potencia mundial y las distancias en términos económicos y militares se hicieron más grandes. Además, México quedó dentro de la zona de influencia estadounidense, la cual, desde entonces, no ha sido discutida por ninguna otra nación. Así, a partir de noviembre de 1918, el vecino del Norte se convirtió en uno de los factores externos más importantes a la hora de definir el rumbo de la nación mexicana. Esta situación se agudizó después de la Segunda Guerra Mundial.

Durante toda su vida independiente, el gobierno de Washington no ha titubeado en utilizar su poder frente a México cuando ha percibido que sus intereses están comprometidos; su política hacia el vecino del Sur ha sido congruente con lo que en los años cincuenta expresó John Foster Dulles, secretario de Estado durante la administración de Dwight Eisenhower: “Los Estados Unidos no tienen amigos, sino intereses”. Por su parte, la postura del gobierno de México no ha sido constante, ya que ha pasado de la admiración, la imitación y la conciliación hasta la confrontación y la resistencia.

En lo que se refiere específicamente a los últimos 100 años, la emergencia de Estados Unidos como potencia mundial coincidió con el fin de la Revolución Mexicana. Esto provocó que, a pesar de la disparidad de poder entre las dos naciones, la relación se equilibrara debido a la fuerza, capacidad y el respaldo nacional con el que contaban los gobernantes mexicanos. Esta postura se mantuvo aún después de 1946, cuando los militares se retiraron de la escena política nacional y le dejaron el poder a los civiles. La firmeza con la que el gobierno de México

enfrentó al de Washington sufrió un paulatino cambio, principalmente después de la crisis de los precios del petróleo en los años setenta.

A pesar de que la diplomacia mantuvo posturas independientes frente al vecino del Norte en el ámbito multilateral, como en el caso del Grupo Contadora en el conflicto centroamericano a principios de los años ochenta, fue justamente a partir de esa década cuando la visión económica de los gobernantes de México se alineó con la de los estadounidenses. Esto trajo como consecuencia que, poco a poco, las posturas políticas también se alinearan de manera gradual, proceso que se acentuó con el cambio de partido en el poder, ya que a partir del primer sexenio de la alternancia los principios que habían normado la política exterior fueron dejados de lado abiertamente. En la actualidad, mientras el gobierno estadounidense es consistente en su política frente a México, en particular en relación con lo que considera son sus intereses, el gobierno mexicano tiene una postura que, en el mejor de los casos, se puede calificar como conciliadora.

Si nos detenemos a analizar la relación bilateral en los últimos 100 años, es posible encontrar que los mejores resultados para México se han dado en los momentos en los que los gobernantes han tenido claro que, en términos generales y debido principalmente a la cercanía entre los dos países, los intereses de cada uno no pueden ser los mismos. Esto no quiere decir que no existen ventajas o coincidencias en la vecindad, las cuales se han aprovechado en diversas ocasiones; pero, en términos generales, la mayoría de los asuntos que se abordan entre las dos naciones persiguen beneficios para alguno de los dos países. Un caso emblemático es el de los energéticos. Los gobiernos revolucionarios entendieron desde la época de Madero que los intereses estadounidenses en este rubro no eran compatibles con los de la nación; a pesar de ello, el conflicto se resolvió a favor de México. Sin embargo, debido a la resistencia de Washington, esto no sucedió sino hasta la presidencia del general Lázaro Cárdenas, después de un sinnúmero de confrontaciones que culminaron con el respaldo del gobierno a las demandas de los trabajadores mexicanos que exigían mejores salarios de las compañías extranjeras, lo cual desembocó en la expropiación.

A pesar de que el tema de la vecindad es fundamental para entender la relación entre México y Estados Unidos, pensar esta relación bilateral no sólo tiene que ver con este principio básico de las relaciones internacionales. En una relación tan compleja como la que existe entre estos dos países, es necesario tomar en consideración un cúmulo de factores que influyen en ella, como las posturas de ambos gobiernos hacia su vecino, su contexto nacional e internacional, las capacidades de ambos Estados, los intereses de los distintos grupos que los conforman, así como, claro, las posiciones que frente a la otra nación tiene cada uno de los gobernantes en turno. De esta forma, la propuesta que se presenta en este trabajo es la de pensar la relación con Estados Unidos en un marco de complejidad en el que influye un gran número de factores y

en los que la postura del gobierno de México y el contexto internacional son determinantes. Esta propuesta parte del análisis de uno de los periodos más complicados para el gobierno mexicano en lo que a la relación bilateral se refiere: se trata del periodo que comprende los años de 1920 a 1924, durante la administración del presidente Álvaro Obregón.

El artículo está dividido en tres grandes secciones. En la primera de ellas se aborda el contexto, cuyo análisis se remonta hasta 1916 cuando Estados Unidos trató de influir en el Constituyente mexicano a través de la llamada Expedición Punitiva. En este apartado también se resalta la influencia del medio internacional en la relación, en particular la forma en la que la Primera Guerra Mundial obligó a Washington a retirar sus fuerzas expedicionarias de México. Además, se abordan tanto la situación en la que se encontraba el país y el gobierno mexicano al inicio de la administración del presidente Obregón, como las condiciones en las que Estados Unidos se encontraba al finalizar la Primera Guerra Mundial y su postura hacia su vecino.

El segundo apartado se ocupa de la política exterior que se implementó durante la administración del presidente Obregón. En esta sección del trabajo se analizan tanto la postura como las estrategias a partir de las cuales se desarrolló la negociación que llevó a cabo con el fin de obtener el reconocimiento estadounidense sin firmar el Tratado de Amistad y Comercio que comprometía la legislación revolucionaria.

Finalmente, en el tercer y último apartado se hace un análisis de la vigencia y las consecuencias que tuvieron los acuerdos que el gobierno mexicano suscribió con el estadounidense durante la administración obregonista, esto con el fin de contar con mayores elementos para evaluar su periodo. Todas estas secciones y el análisis que se lleva a cabo en este trabajo tienen como objetivo encontrar líneas generales a considerar en el examen de la relación bilateral que puedan ser aplicadas en más de un contexto histórico, ya sea en el estudio o bien en la implementación de la política exterior de México hacia Estados Unidos.

## **El contexto**

El conflicto entre México y Estados Unidos, durante la administración del general Álvaro Obregón, debe ser visto como un episodio de una confrontación más grande entre estas dos naciones, cuyo inicio formal se puede establecer el 12 de diciembre de 1914, cuando, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza hizo adiciones al Plan de Guadalupe en las que se estableció la necesidad de revisar las leyes petroleras como una de las

metas de los constitucionalistas.<sup>2</sup> Esta confrontación, que culminó aún después de la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, tuvo uno de sus puntos más álgidos en 1916 cuando, a mediados de marzo, cruzó la frontera Norte de México, al mando del general John J. Pershing, la llamada Expedición Punitiva, que llegó a contar con 10 mil soldados y que se mantuvo en territorio mexicano por más de 10 meses.<sup>3</sup>

El objetivo formal de la expedición fue la captura de Francisco Villa, quien el 10 de marzo de ese año había atacado el fuerte de Columbus, en Nuevo México. La consecuencia más importante de esa “mítica invasión mexicana” a Estados Unidos fue que brindó al gobierno de Washington el *casus belli* que justificó la entrada de sus tropas a México, cuyo verdadero objetivo fue presionar a los revolucionarios mexicanos con el fin de que respetaran los derechos adquiridos por sus ciudadanos en la nueva Constitución que estaba por redactarse. Después de una serie de enfrentamientos entre los dos ejércitos en el que hubo bajas de ambos bandos, Carranza propuso que el problema de la invasión se solucionara a través de conferencias internacionales con comisionados de ambos países. El gobierno de Washington aceptó y las pláticas iniciaron el 6 de septiembre de 1916, prolongándose hasta el 6 de enero de 1917. Ocho días después del inicio de las conferencias, se publicó el primero de dos decretos<sup>4</sup> con los que Venustiano Carranza, en su calidad de primer jefe y presidente provisional de la República, convocaba a un Congreso Constituyente con el fin de reformar la Carta Magna de 1857.

El proceso de integración y de sesiones del Constituyente se dio a la par de las conferencias bilaterales que atendían el problema de la Expedición Punitiva; en ellas, el debate se centró en la forma y las condiciones en las que las tropas abandonarían México: Washington condicionaba su salida a una garantía del gobierno mexicano de proteger los intereses de los ciudadanos estadounidenses en la nueva Constitución, en específico los de los petroleros. Las demandas más importantes eran tres: 1) protección a la vida y propiedades de los extranjeros ante los embates de la guerra civil; 2) reconocimiento explícito de los derechos de propiedad de los extranjeros, y 3) formación de comisiones mixtas para examinar las reclamaciones pendientes entre los dos países.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 110.

<sup>3</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 139.

<sup>4</sup> El segundo está fechado el día 19 del mismo mes. Véase Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana: la etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 303.

<sup>5</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 140.

Para fortuna del gobierno mexicano, en esa ocasión, como ocurriría durante la expropiación petrolera en 1938, el catastrófico contexto internacional le fue favorable; para principios de 1917 ya era muy probable que Estados Unidos participara de manera activa en la Primera Guerra Mundial. Por esta razón, el 3 de enero, los delegados estadounidenses a las conferencias recomendaron al presidente Woodrow Wilson que ordenara la salida incondicional de las tropas, pues la alternativa era efectuar la invasión a México; esto suponía estacionar alrededor de medio millón de hombres en territorio mexicano, lo que era contrario a las prioridades internacionales de Washington en ese momento.<sup>6</sup> Con el retiro de las fuerzas armadas expedicionarias, el Congreso Constituyente pudo finalizar sus sesiones sin presión alguna y su trabajo se dio sin inconvenientes. Cuando la nueva Constitución se promulgó, el 5 de febrero de 1917, las últimas tropas de Estados Unidos salieron de México.<sup>7</sup>

Entre las adiciones al Plan de Guadalupe y la entrada a México de la Expedición Punitiva se libró lo que se conoce como la “lucha de facciones”, que enfrentó a los constitucionalistas con los villistas y zapatistas y cuyo resultado más notable fue la derrota de Francisco Villa a manos de Álvaro Obregón en las batallas del Bajío guanajuatense. A pesar de este triunfo del constitucionalismo, la victoria de Obregón sobre Villa no significó el fin de los conflictos entre las distintas facciones revolucionarias; de hecho, el Constituyente de Querétaro fue el escenario de una ruptura al interior del grupo triunfador. Esto se debió a las diferentes posturas que existían entre sus miembros respecto al proyecto de Constitución que presentó Carranza, el cual no representaba un cambio radical a las normas con las que se había regido el país; era casi una copia fiel de la Carta Magna del 57.<sup>8</sup>

La propuesta de Carranza entró en conflicto con el ala radical del Congreso encabezada por Álvaro Obregón, la cual, de acuerdo con muchos de los estudiosos que se han ocupado de este periodo histórico, fue la responsable de los artículos más significativos de la nueva Constitución.<sup>9</sup> Las diferencias entre estas dos figuras centrales de la Revolución Mexicana se hicieron aún más evidentes apenas un par

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Las dos únicas excepciones o cambios palpables que presentó la propuesta de Carranza fueron, primero, en lo que se refería a las facultades del Ejecutivo, el cual resultaba fortalecido, y segundo, es importante hacer notar que una de las principales fuentes del párrafo IV del artículo 27 constitucional, que se refería al dominio de la nación sobre los recursos del subsuelo, tuvo sus orígenes en la política petrolera que implementó Carranza desde su levantamiento contra Victoriano Huerta y que quedó establecida en las adiciones al Plan de Guadalupe. Véase Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 110.

<sup>9</sup> Véase Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, p. 305; Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 2001, p. 76; Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 605.

de meses después de la entrada en vigor de la nueva ley fundamental, cuando en abril, Obregón, que en ese momento ocupaba el cargo de ministro de Guerra del gobierno mexicano, presentó su renuncia e hizo públicas sus incompatibilidades con el presidente.<sup>10</sup>

El conflicto se reavivó en 1919 cuando Obregón lanzó su candidatura a la presidencia de la República el 1º de junio de 1919.<sup>11</sup> Carranza creía que lo mejor que le podría pasar a México era que se terminara la época de los caudillos, por lo que decidió apoyar a un candidato “civilista”, el también sonorenses y embajador de México en Washington, Ignacio Bonillas. El conflicto se volvió irreconciliable cuando Carranza, en su intento por frenar las aspiraciones presidenciales de Obregón, lo acusó de conspiración y lo encarceló en la Ciudad de México, en donde lo sometió a juicio por sedición.<sup>12</sup> Obregón escapó de la cárcel y regresó a Sonora a preparar una rebelión militar contra el presidente, la cual estalló el 23 de abril de 1920 en Agua Prieta, Sonora.

La Rebelión de Agua Prieta fue la última sublevación armada que triunfó en México, su propósito fue el de desconocer al gobierno de Carranza y poner en la presidencia de la República al general Obregón. Este levantamiento fue encabezado por el entonces gobernador del Estado, Adolfo de la Huerta, y contaba entre sus filas con generales como Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, además de tener el apoyo de personajes como José Vasconcelos. Los rebeldes destruyeron las pocas fuerzas leales a Carranza y el alzamiento terminó en poco menos de un mes, el 21 de mayo, cuando don Venustiano fue asesinado en San Antonio Tlaxcalantongo en su huida de la capital hacia Veracruz.

El triunfo de la Rebelión de Agua Prieta significó un cambio en la escena política nacional, pero no así en el proyecto del gobierno;<sup>13</sup> al igual que Carranza, los sonorenses buscaban que lo establecido en la Constitución de 1917 se aplicara en la realidad. Sin embargo, las capacidades del Estado mexicano se encontraban muy disminuidas y para avanzar en los objetivos que se tenían planteados desde 1917 era necesario elevarlas; se requería reconstruir el sistema económico del país y consolidar el sistema político.<sup>14</sup>

En lo económico, la sociedad mexicana padecía los estragos de la lucha armada, el descenso en la población, el daño en la infraestructura productiva y

<sup>10</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 82.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>13</sup> Lorenzo Meyer la calificó como una lucha motivada por la transmisión del mando. Véase Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 151.

<sup>14</sup> Daniel Cosío Villegas *et al.*, *Historia general de México*, El Colegio de México, México, tomo II, 1981, p. 1185.

financiera así como la inseguridad;<sup>15</sup> la única industria que se mantuvo próspera durante la revolución y en la primera mitad de la década de los años veinte fue la petrolera, la cual creció a un increíble promedio de 43 por ciento entre 1910 y 1921.<sup>16</sup> En lo político, en el interinato de Adolfo de la Huerta se trabajó mucho en la pacificación del país: el zapatismo había dejado ya de ser una fuerza importante y sus supervivientes empezaron a ser incorporados al gobierno, tanto a nivel local como nacional; lo mismo sucedió con los restos del villismo. El general Pablo González —el único general carrancista con fuerza propia capaz de oponerse al grupo de Agua Prieta— se retiró de la escena política dejando el campo libre a Obregón y, por último, el “Estado petrolero” desapareció con la rendición de los generales Manuel Peláez y Félix Díaz al gobierno central.<sup>17</sup>

A pesar de ello, cuando el general Obregón tomó el poder en 1920, la unidad política del país no existía, el presidente se encontraba lejos de tener el control y poder que Díaz había logrado; su situación era más bien la de un *primus inter pares*, ya que su dominio sobre los jefes militares locales era bastante limitado y a pesar de que siempre existió la posibilidad de imponerse a uno u otro de ellos, esto era posible sólo si previamente se le aislaba y conseguía el apoyo tácito o explícito del resto.<sup>18</sup> La situación en lo externo no era para nada mejor, al finalizar la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos emergió como una potencia regional indiscutida y México quedó definitivamente dentro su zona de influencia. A partir de entonces, las relaciones exteriores de México estuvieron determinadas —como nunca antes— por su relación con el vecino del Norte.<sup>19</sup>

El peso político estadounidense se hizo sentir con toda su fuerza al desaparecer Carranza, ya que el gobierno de Washington consideró que se abría una excelente

<sup>15</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer sintetizaron así el contexto interno: “La sociedad que heredaron los sonorenses de la guerra civil seguía siendo fundamentalmente rural pero deprimida en su capacidad de producción agrícola y ganadera, demográficamente mermada en ochocientos mil desaparecidos sustraídos por la guerra, las epidemias y la emigración; severamente dañada en su infraestructura y su sistema monetario por los excesos destructivos y financieros de los ejércitos combatientes, insegura fuera de las ciudades que empezaron en esos años a crecer, y con un solo enclave próspero que era en sí mismo un desafío para el nacionalismo recobrado en esos años frente las compañías petroleras, cuya expansión en medio de la guerra hablaba claramente de nexos más decisivos con las fuerzas del mercado mundial que con los avatares del país, así los avatares fueran el caso de una revolución”. Véase Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 87-89.

<sup>16</sup> De acuerdo con Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, México pasó de una exportación neta de 200 mil barriles de petróleo en 1910 a 516 millones en 1921. Sin embargo, debido a los niveles históricos de exportación, es muy probable que la cifra sea 516 mil barriles. Véase Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 88.

<sup>17</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 158.

<sup>18</sup> Daniel Cosío Villegas *et al.*, *op. cit.*, p. 1187.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 1219.

oportunidad para replantear todas sus quejas contra México y darles una solución favorable.<sup>20</sup> El primer paso fue declarar que Adolfo de la Huerta había llegado al poder de manera inconstitucional y no otorgó el reconocimiento diplomático que con tantos titubeos había dado a Carranza.<sup>21</sup> En consecuencia, otras naciones europeas y latinoamericanas imitaron la conducta de Estados Unidos y se negaron a otorgar el reconocimiento al nuevo grupo en el poder si antes no lo hacían los estadounidenses. Con ello, en mayo de 1920, México volvió a quedar formalmente aislado de los principales centros de decisión mundial.<sup>22</sup>

Por si fuera poco, en la campaña electoral de 1920 el “problema mexicano” estuvo presente y de él se ocuparon en alguna medida los programas de los dos grandes partidos; a pesar de que el republicano se mostró más agresivo, ambos demandaron la clásica política de “mano dura” con su inquieto vecino del Sur.<sup>23</sup> Esta política se empezó a implementar aún antes de la llegada al poder de los republicanos y su principal vocero fue el senador Albert Fall,<sup>24</sup> antiguo conocido de los mexicanos y que en la administración de Warren G. Harding se convirtió en titular del Departamento del Interior. Fall sostenía que antes de reconocer al nuevo gobierno había que obligarlo a firmar un tratado internacional que diera todas las seguridades pedidas por Estados Unidos: la no afectación de los derechos adquiridos antes de mayo de 1917, la respuesta a las reclamaciones presentadas por ciudadanos estadounidenses mediante la creación de una Comisión Mixta que asignara montos y determinara las condiciones de pago; la reanudación del servicio de la deuda externa así como garantizar la protección a la vida y a las propiedades de sus connacionales.<sup>25</sup> De esta forma, cuando Adolfo de la Huerta intentó negociar el reconocimiento a su gobierno, el presidente Wilson optó por una posición similar a la sugerida por Fall e hizo saber a sus enviados que éste sólo se extendería si se resolvían definitivamente los problemas sustantivos existentes entre los dos países, que iban desde el respeto a los derechos de propiedad de los extranjeros, hasta el cambio del embajador mexicano en Buenos Aires, Jesús Urueta, por su abierta actitud “antinorteamericana”.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 97.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 153.

<sup>24</sup> Albert Fall fue uno de los más connotados de los intervencionistas en el Senado estadounidense. Durante el mandato de Carranza, Fall encabezó el *Fall committee*, que se ocupó de analizar la situación de los intereses estadounidenses en México, en particular los relacionados con el petróleo. La integración del *Fall committee* fue vista en México como el preámbulo de una intervención armada, ya que terminó sus labores con un gran informe en el que se insinuaba que la permanencia del régimen carrancista era una amenaza para la seguridad de Estados Unidos. Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 142.

<sup>25</sup> Berta Ulloa, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, tomo v, Senado de la Republica, México, 1991, p. 47.

<sup>26</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 150.

La posición de la Casa Blanca en 1920 quedó perfectamente establecida en un *memorandum* que entregó el Departamento de Estado a Ignacio Pesqueira, el agente especial enviado por De la Huerta. Los puntos contenidos en el documento fueron los siguientes: derogar los decretos petroleros de Carranza, suprimir la exigencia de los “denuncios” (el cambio de títulos de propiedad por concesiones gubernamentales) de las propiedades petroleras, dejar sin efecto las concesiones dadas a terceros sobre las propiedades de las compañías no denunciadas, no rehusar ni retardar los permisos de perforación, modificar la posición del Ejecutivo en los juicios de amparo interpuestos por las compañías para permitir una solución favorable a éstas, acabar con las concesiones en las zonas federales, establecer una política impositiva justa, derogar el artículo 27 constitucional y restituir sus derechos a los ciudadanos extranjeros afectados por éste y asegurar que la legislación futura no se apartaría de los nueve puntos anteriores.<sup>27</sup> Como se puede apreciar, la influencia de las compañías petroleras no era menor en el gobierno estadounidense, de hecho, existían desde entonces toda una serie de intereses y redes de corrupción que vinculaban a los petroleros con funcionarios de la administración pública.<sup>28</sup>

Además del problema con los petroleros, México tenía a otros grupos de presión en contra, el más importante era el de los banqueros, cuya influencia en asuntos de política exterior no era menor que la de los petroleros. Todos ellos coincidieron en que el reconocimiento al gobierno mexicano debería estar condicionado a la satisfacción de sus demandas.<sup>29</sup> En este contexto, pocos meses después de que Álvaro Obregón asumiera la presidencia del país, el Departamento de Estado de la nueva administración estadounidense, encabezada por Charles Evans Hughes, presentó a México el 27 de mayo de 1921 un proyecto de Tratado de Amistad y Comercio<sup>30</sup> que debería ser firmado antes de reanudar las relaciones.<sup>31</sup>

El proyecto de tratado puesto a consideración de Obregón no era muy diferente del *memorandum* que el año anterior se había entregado a Pesqueira de manera extraoficial; este documento anulaba virtualmente en sus dos primeros

<sup>27</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 160-161.

<sup>28</sup> El caso más sonado en aquella época fue precisamente el de Albert Fall, quien terminó encarcelado después de que se descubrieran sus vínculos ilícitos con compañías petroleras. Véase Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*, Siglo XXI Editores, México, 2003, pp. 279-280.

<sup>29</sup> Cabe destacar que estos intereses no fueron idénticos en la medida en que los banqueros no se vieron en la necesidad de defender derechos de propiedad contra la legislación revolucionaria; simplemente deseaban que se reanudara el pago de la deuda externa, algo que en principio no era objetado por los nuevos dirigentes mexicanos. Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 183-184.

<sup>30</sup> Este documento se puede consultar en Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución, estudios y documentos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pp. 254-262.

<sup>31</sup> Berta Ulloa, *op. cit.*, p. 49.

artículos las reformas contenidas en el artículo 27 constitucional.<sup>32</sup> Los estadounidenses tenían claro lo importante que era su reconocimiento para el gobierno de Obregón; México se encontraba aislado del mundo y sin su aval no podría recuperar el crédito en los mercados de capital y por lo tanto no podría recibir préstamos.<sup>33</sup> Además, al no reconocerlo como presidente, Washington no tenía la obligación de impedir las acciones de los grupos antiobregonistas que operaban en su territorio o detener el paso de armas hacia México; existía también la posibilidad de reconocer la beligerancia de los enemigos de los sonorenses, que no eran pocos.<sup>34</sup>

De esta forma, que el reconocimiento estuviera condicionado a la firma del Tratado de Amistad y Comercio puso en una situación crítica al gobierno mexicano. Por un lado, firmarlo significaría una derrota a la revolución misma y un golpe a la soberanía de la nación, por el otro, el no contar con él significaba un obstáculo enorme para sus objetivos, ya que sin el apoyo de Washington en el caso de una rebelión, los sonorenses no podrían avanzar en el fortalecimiento del sistema político; además, no podrían conseguir préstamos en el exterior para fomentar la reestructuración del sistema económico.

### La política exterior del presidente Álvaro Obregón

La primera estrategia de la que echó mano el gobierno mexicano con el fin de obtener el reconocimiento de Estados Unidos fue la diplomática, la cual, como se vio en el apartado anterior, fue puesta en práctica desde el interinato de Adolfo de la Huerta; el presidente interino envió a Ignacio Pesqueira a Estados Unidos para negociarlo; sin embargo, su misión no tuvo el éxito esperado. Al mismo tiempo, De la Huerta había encargado a Félix F. Palavicini —un carrancista, pero que en su calidad de director de *El Universal* se había distinguido por su apoyo a la causa aliada durante la guerra—, que se trasladara a Europa como agente confidencial para entrar en contacto con los gobiernos de Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Italia y España y consiguiera de ellos la aceptación de la reanudación de las relaciones diplomáticas, para tener así una posición más fuerte frente a Estados Unidos.<sup>35</sup> Sin embargo, las naciones europeas decidieron esperar a que Washington diera el primer paso.

Ya como presidente, Obregón envió un nuevo agente, Manuel Vargas, pero éste no tuvo mejor suerte que Pesqueira.<sup>36</sup> Cuando el gobierno estadounidense condicionó

<sup>32</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 167.

<sup>33</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 150.

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> Berta Ulloa, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>36</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 167.

el reconocimiento a la firma del Tratado de Amistad y Comercio, el gobierno mexicano entendió que por sí sola la vía diplomática no sería suficiente para alcanzarlo, por lo que adoptó una postura firme e intransigente respecto al tema del tratado, pero a la vez, implementó una estrategia con el fin de convencerlo por la vía de los hechos. Esta táctica tenía como objetivo que el gobierno de México modificara de tal manera su relación cotidiana con los intereses del vecino del Norte y las naciones europeas —en particular con los petroleros, ferrocarrileros, tenedores de los bonos de la deuda externa mexicana y comerciantes—, para que estos empresarios se convirtieran en abogados de la posición mexicana ante las cancillerías de sus propios países.<sup>37</sup> Así, la estrategia marchó por tres grandes avenidas: en primer lugar, se buscaría un acuerdo con los petroleros sin comprometer la legislación revolucionaria, en segundo lugar, se buscaría negociar con los banqueros la reanudación del pago de la deuda<sup>38</sup> y, finalmente, se intentaría hacer ver a los comerciantes estadounidenses que el intercambio entre los dos países aumentaría a partir del momento en que Washington decidiera normalizar las relaciones diplomáticas con México.<sup>39</sup>

En un primer momento, dado que el problema central era la relación con los petroleros y los banqueros, Obregón intentó enfrentar los intereses de estos dos grupos a través de un impuesto a la exportación del petróleo cuyo objetivo era recaudar más recursos para el pago de los bonos de la deuda. La respuesta de las empresas resultó contundente: el primero de junio suspendieron sus embarques de combustible, alegando que les era imposible cubrir el nuevo impuesto, con lo cual el gobierno dejó de percibir un ingreso muy importante ya que la producción estaba en su nivel más alto; al mismo tiempo se dejaba sin trabajo a más de 20 mil obreros.<sup>40</sup> Las actividades de los petroleros quedaron suspendidas por alrededor de dos meses y, además de esta medida, acudieron de inmediato al Departamento de Estado solicitando ayuda; como era de esperarse, la respuesta fue inmediata y rápidamente aparecieron varios buques de la armada estadounidense frente a la región petrolera.<sup>41</sup>

El gobierno de México esperaba contar con el apoyo de los banqueros, ya que el nuevo impuesto estaba destinado a pagar bonos de la deuda externa, pero la respuesta no fue la esperada y estos no intercedieron ante el Departamento de Estado cuando decidió apoyar a los petroleros. En consecuencia, Obregón optó por ajustar la estrategia y llegar a un acuerdo con los petroleros; éste consistió en que el impuesto de exportación se pagaría con los títulos de la deuda exterior mexicana, los cuales se

<sup>37</sup> Berta Ulloa, *op. cit.*, p. 50.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 50-51.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>40</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 176.

<sup>41</sup> *Idem*.

aceptarían a 100 por ciento de su valor nominal, mientras que las compañías los adquirirían en el mercado de Nueva York a 50 o 40 por ciento de su valor original. El arreglo se mantuvo más o menos en secreto y las compañías reanudaron sus actividades al ritmo normal.<sup>42</sup> Sin embargo, ahora la respuesta fue de los banqueros, los cuales, al enterarse del acuerdo, se opusieron a que los petroleros adquirieran los bonos depreciados de la deuda externa mexicana para el pago de los impuestos, porque esto impedía que el gobierno mexicano los redimiera a su valor nominal —que era el objetivo del Comité de Banqueros—, pues de esta forma los beneficiados serían los petroleros, no ellos.

Finalmente, los banqueros lograron que se dejara de pagar los impuestos a México con bonos.<sup>43</sup> Con este hecho, el gobierno mexicano falló en su primer intento de enfrentar los intereses de los dos grupos de presión más importantes, por lo que en adelante los trataría por separado. Sin embargo, mostró que la intención del presidente Obregón era la de ceder lo menos posible y, además, que exploraría todos los caminos posibles en la negociación.

### La negociación con los petroleros

El conflicto que el presidente Obregón enfrentó con las compañías petroleras tuvo su más próximo antecedente en 1918, cuando el 19 de febrero de ese año el presidente Carranza publicó un decreto en el que se establecieron una serie de puntos con los que se pretendía poner en práctica el artículo 27 constitucional. Además de un nuevo impuesto, el decreto señalaba de manera explícita que todo el petróleo del subsuelo pertenecía a la nación, que las compañías tendrían que cambiar sus títulos de propiedad por simples concesiones gubernamentales y, además, que si éstas no hacían el canje, cualquier tercero tendría el derecho de reclamar sus propiedades.<sup>44</sup>

Este hecho desencadenó una fuerte reacción de Estados Unidos contra el gobierno de Carranza y las compañías se ampararon contra el decreto; la primera de ellas fue la *Texas Oil Co.* Los litigios permanecieron en la Suprema Corte de Justicia y, aún después de la rebelión de Agua Prieta y la muerte de Carranza, éstos no habían sido resueltos. Por lo tanto, este fue el punto de partida para el gobierno de Obregón, el cual decidió que el camino a seguir para ganar el apoyo de las compañías petroleras sin firmar el Tratado de Amistad y Comercio era el que la Suprema Corte de Justicia resolviera favorablemente para las empresas dichos juicios de amparo. Sin embargo, el tema no era para nada sencillo, ya que la apuesta del

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 124.

gobierno mexicano fue que esto sucediera sin comprometer del todo la legislación revolucionaria.

El primer decreto favorable de la Suprema Corte, que sería la muestra para los cuatro que le siguieron, se dio el 30 de agosto de 1921, en relación con la demanda de amparo interpuesta por la *Texas Oil Co.* De acuerdo con este fallo, el artículo 27 constitucional en la parte referente al petróleo no podría ser interpretado de forma retroactiva, pues expresamente lo prohibía el artículo 14 de la misma Constitución.<sup>45</sup> Sin embargo, para que esos derechos provenientes del pasado prerrevolucionario fueran considerados reales después de 1917, era necesario que las empresas petroleras demostraran que habían iniciado de manera efectiva sus actividades en los terrenos que deseaban amparar antes de que la nueva Constitución hubiera entrado en vigor, a esto se le llamó la doctrina del “acto positivo”.<sup>46</sup> Otras cuatro sentencias favorables se dieron después de ésta y ya para principios de 1922 estaban las cinco y se había establecido jurisprudencia.

Lo positivo de esta sentencia para el gobierno mexicano fue que no declaraba ilegal la retroactividad de la Constitución y, además, dependiendo de lo que se entendiera por “acto positivo”, entre 80 y 90 por ciento de las propiedades de las compañías podían ser afectadas por la legislación.<sup>47</sup> Así debieron entenderlo las compañías petroleras y el Departamento de Estado, ya que a pesar de las sentencias de la Suprema Corte, su postura se mantuvo igual: querían que los derechos adquiridos fueran garantizados a través de la firma del Tratado de Amistad y Comercio. Sin embargo, el gobierno mexicano consideró que ya había cedido lo suficiente, por lo que a partir de ese momento su postura frente a los intereses petroleros y la legislación revolucionaria se mantuvo firme hasta el final de esta negociación.

## La negociación con los banqueros

A finales de 1921, mientras la Suprema Corte de Justicia ya había dictado algunas sentencias a favor de las compañías petroleras y éstas se encaminaban a establecer jurisprudencia, el presidente Obregón invitó a México a Thomas Lamont, representante del International Committee of Bankers on Mexico (ICBM), con el fin de iniciar las pláticas para llegar a un acuerdo en torno al asunto de la deuda.<sup>48</sup> Todo parece indicar que el presidente de México estaba a la espera de la reacción que

<sup>45</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 151.

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 174.

<sup>48</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 152.

tendrían tanto las compañías petroleras como el gobierno de Washington cuando se tuvieran las cinco resoluciones y la jurisprudencia en el tema petrolero, ya que en ese primer encuentro que tuvo con el representante de ICBM mantuvo una postura intransigente en el tema de la deuda, por lo que no se llegó a ningún acuerdo.

La situación cambió una vez que se había establecido jurisprudencia y la postura de las compañías y el Departamento de Estado no se modificó; entonces, al año siguiente, Obregón envió a su secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, a Nueva York para entrevistarse con el ICBM para llegar a un acuerdo; esta vez el resultado fue distinto. El 16 de junio se firmó el convenio De la Huerta-Lamont, mediante el cual México aceptó un adeudo cercano a los 507 millones de dólares, además, el Comité de Banqueros no redujo el monto de los intereses atrasados, sólo difirió su pago hasta 1928.<sup>49</sup> Por su parte, México sólo reconocería la emisión “A” de los bonos de la deuda que Victoriano Huerta decretó en 1913.<sup>50</sup> Los términos no eran en particular generosos para México, pues 30 millones de dólares, el monto que el país se comprometió a pagar cada año, equivalía aproximadamente a 23 por ciento de los ingresos efectivos del gobierno federal.<sup>51</sup> Pese a ello y a las críticas internas, Obregón ratificó el acuerdo el 7 de agosto y el Congreso hizo lo mismo el 29 de septiembre.<sup>52</sup>

Obregón esperaba que, al sancionar el acuerdo alcanzado por De la Huerta, se reabriera el crédito extranjero, lo cual era indispensable para refinanciar la propia deuda y, sobre todo, para obtener el reconocimiento a su gobierno por parte del de Estados Unidos. Desgraciadamente para México ninguna de estas dos cosas ocurrió. Sin embargo, Obregón ganó tiempo y logró que la atmósfera antimexicana en las altas esferas de Estados Unidos se hiciera menos densa.<sup>53</sup>

### Los grupos de intereses a favor de México

Una estrategia más de la política exterior de México en ese periodo fue la de aprovechar la influencia de los grupos de interés, tanto dentro como fuera de Estados Unidos, que se veían afectados por la ruptura de relaciones diplomáticas; uno de estos grupos lo constituían las cámaras de comercio del sureste estadounidense. Al igual que los

<sup>49</sup> María del Carmen Collado Herrera, *Empresarios y políticos*, INERM/Secretaría de Gobernación, México, 1996, p. 66.

<sup>50</sup> De acuerdo con el convenio, De la Huerta aceptó remitir al Comité los fondos correspondientes al nuevo impuesto al petróleo creado en junio de 1921, las utilidades que pudieran generar Ferrocarriles Nacionales, así como el impuesto de 10 por ciento sobre ingresos brutos de esta empresa entre 1923 y 1927. Véase María del Carmen Collado Herrera, *op. cit.*, p. 66.

<sup>51</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 152.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Idem.*

banqueros, los comerciantes veían afectados sus derechos de propiedad que se vieron amenazados por el programa revolucionario; en cambio, la falta de relaciones normales con el vecino del Sur era un inconveniente para el desarrollo de sus actividades de importación y exportación.<sup>54</sup>

Obregón invitó a los representantes de varias cámaras de comercio estadounidenses a visitar a su vecino del Sur y sugirió que el intercambio entre los dos países aumentaría a partir del momento en que Washington decidiera normalizar las relaciones diplomáticas.<sup>55</sup> Después de la visita, los intereses comerciales lograron que desde el Congreso estadounidense se pidiera un cambio en la política que el Departamento de Estado mantenía, acusándolo de estar sometido a los deseos de los petroleros. Además, las legislaturas de ocho Estados de la Unión formularon sendas peticiones a la Casa Blanca demandando el reconocimiento incondicional del gobierno del general Obregón; algunas Cámaras de Comercio solicitaron de manera directa a Washington el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.<sup>56</sup>

En este mismo sentido y gracias a las gestiones de Luis N. Morones, líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana, la Federación Estadounidense del Trabajo dio su apoyo a la posición mexicana y pidió el reconocimiento incondicional a la administración obregonista.<sup>57</sup> Lo mismo sucedió con algunos sectores importantes de la prensa, que apoyaron la posición del gobierno de México; a finales de 1921, después de la visita que Randolph Hearst le hizo a Obregón, su cadena de periódicos inició una campaña en apoyo al caso mexicano y atacó a quienes impedían el reconocimiento, que en su opinión eran los “banqueros internacionales” y “ciertos grandes intereses petroleros”.<sup>58</sup>

Finalmente, además de la presión interna, a medida que pasaba el tiempo y el gobierno de Obregón se consolidaba, Estados Unidos tuvo que afrontar la presión de otros países, como Francia, que sin tener intereses petroleros que defender, veían entorpecidas sus actividades comerciales con México por la interrupción de relaciones diplomáticas.<sup>59</sup>

## La negociación diplomática

El intercambio diplomático fue utilizado por el gobierno mexicano para implementar una estrategia más, la cual tuvo como objetivo convencer a Washington de los

<sup>54</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 185.

<sup>55</sup> Berta Ulloa, *op. cit.*, p. 50.

<sup>56</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 186.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>59</sup> *Idem.*

inconvenientes que significaba para ambos países que el reconocimiento al nuevo gobierno fuera condicionado. Para abrir paso a los argumentos y como muestra de la buena voluntad, el 19 de noviembre de 1921, el gobierno de Obregón propuso a todas las naciones cuyos ciudadanos se vieron perjudicados por la lucha armada, la creación de Comisiones Mixtas de Reclamaciones con el fin de dar cauce a las demandas de los particulares afectados. En el caso específico de la Comisión propuesta a Estados Unidos, el gobierno mexicano declaró que ésta no tendría carácter de reciprocidad, sino que estaría destinada sólo a reparar los daños causados en México a los intereses “americanos”.<sup>60</sup> En el mismo comunicado, se señalaba además que “al celebrarse esta Convención (...) el Gobierno de México quedaría reconocido implícitamente por el de los Estados Unidos”.<sup>61</sup>

La réplica estadounidense se dio hasta el 9 de febrero de 1922 y fue contundente al señalar que antes de considerar cualquier propuesta se tendrían que salvaguardar los derechos adquiridos por sus ciudadanos a través de la firma del Tratado de Amistad y Comercio.<sup>62</sup> El gobierno de Obregón respondió a esta nota el día 4 de mayo, en la que fortaleció cuatro argumentos en contra del reconocimiento condicionado y en favor de la firma de una convención en lugar de un tratado, cuyas ventajas, según se argumentó, serían mayores para Estados Unidos. El primer argumento giraba en torno a las consecuencias negativas que tendría para los dos países reanudar sus relaciones diplomáticas de forma condicionada: “(...) el gobierno que así reconociera a otro [de forma condicionada], se enajenaría por ese solo hecho la confianza y la simpatía del pueblo respectivo y minaría, por su base, el edificio de la futura amistad internacional”.<sup>63</sup> El segundo argumento giró en torno a las complicaciones que acarrearía la firma del Tratado al interior de México, ya que éste contenía en su esencia claras contradicciones a la Constitución de 1917, por lo cual, de firmar dicho tratado, se colocaría al Ejecutivo mexicano en una posición contraria a la de su mandato, el de “cumplir y hacer cumplir la Constitución”.<sup>64</sup> Además, señaló la comunicación, la firma de un tratado como el propuesto por el Departamento de Estado no sería ratificado por el Senado mexicano.<sup>65</sup>

El tercer punto indicaba que las demandas del gobierno de Washington respecto a las garantías de sus ciudadanos en México estaban contempladas en el programa

<sup>60</sup> Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, *La cuestión internacional mexicano-americana, 1921-1923*, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México, exp. III/311.2(72:73)/3., legajo 11-5-11., f. 5.

<sup>61</sup> *Idem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>65</sup> *Idem*.

político y administrativo del presidente Obregón, por lo que la firma del tratado “quitaría a los actos gubernamentales de ejecución del citado programa su carácter de espontaneidad, para darles el de forzada obediencia a la imposición de un poder extraño y nadie duda que, en tal caso, todas las probabilidades de éxito que tendrían las iniciativas relativas del Ejecutivo ante el Congreso se trocarían inevitablemente”.<sup>66</sup> Por último, el cuarto punto hacía referencia a la propuesta hecha por el gobierno mexicano para la creación de las Comisiones Mixtas de Reclamaciones. La nota diplomática terminaba invitando una vez más al gobierno de Washington a reanudar las relaciones diplomáticas entre los dos gobiernos, ya que según los argumentos vertidos, éste era el camino más conveniente para las dos naciones.

Los argumentos del gobierno mexicano surtieron efecto en el ánimo del Departamento de Estado, ya que el día 16 del mismo mes, el encargado de negocios del gobierno estadounidense solicitó que señalaran en específico cuáles eran los tópicos del programa político y administrativo del presidente Obregón con los que se pretendía dar seguridad a los intereses adquiridos por sus ciudadanos antes de la entrada en vigor de la Constitución. La administración obregonista respondió a esta nota ocho días más tarde, en la que además de citar numerosas declaraciones del presidente de la República, desarrolló punto por punto los contenidos en su programa político y administrativo. Éste contemplaba cinco rubros específicos, la nueva legislación y el *status* de la propiedad, la cuestión agraria, la devolución de propiedades incautadas, la reanudación del servicio de la deuda y la creación de Comisiones Mixtas de Reclamaciones.

La réplica estadounidense se dio hasta el día 3 de agosto y por primera vez se tomó en cuenta la posibilidad de otorgar el reconocimiento al gobierno de México sin la necesidad de firmar el Tratado de Amistad y Comercio. Sin embargo, la comunicación firmada por el encargado de negocios de Estados Unidos, Jorge T. Summer, concluía al señalar que el programa político y administrativo del gobierno mexicano “no ha alcanzado todavía una acción efectiva tal que pudiera considerarse como sustituta satisfactoria de los compromisos obligatorios que he deseado para asegurar protección debida a los derechos de los ciudadanos norteamericanos en México”,<sup>67</sup> por lo que no se otorgaría el reconocimiento. La respuesta mexicana se dio casi ocho meses después, el 31 de marzo de 1923. En esta comunicación, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló todos los avances que el programa político y administrativo del presidente Obregón había tenido en los últimos meses. Para ese entonces, la Suprema Corte de Justicia ya había dado las cinco resoluciones a favor de las compañías petroleras; sin embargo, el presidente

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 23-24.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 45.

se resistía a aprobar la Ley Orgánica del artículo 27 constitucional en los términos en los que la solicitaba Washington, ya que esto hubiera significado un golpe mortal a la legislación revolucionaria.

Para liberarse de la presión estadounidense sobre el tema, los diplomáticos mexicanos argumentaron que el principal obstáculo para la aprobación de la Ley se encontraba en la actitud que Washington mantenía al respecto. El texto original<sup>68</sup> de la comunicación mexicana del 31 de marzo de 1923 concluía de esta forma:

La verdadera razón por la cual [el poder Legislativo] no ha llegado todavía a formular y aprobar la Ley Orgánica que defina y ponga a salvo de toda retroacción los derechos legalmente adquiridos antes de 1917, es que el Departamento de estado de Washington, por desgracia, ha aparecido en todos sus actos relacionados con la cuestión del reconocimiento del Gobierno Mexicano [...] como si ignorara o se desentendiera de esta saliente característica de la psicología política mexicana: una extraordinaria sensibilidad por todo lo que parezca afectar la soberanía o la dignidad de la nación.<sup>69</sup>

Con estos argumentos, el gobierno de México cerró toda posibilidad de que se firmara el Tratado de Amistad y Comercio, así como de que se expidiera la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en los términos exigidos por Washington. Además, con esta nota se puso un fin momentáneo a la controversia diplomática entre los dos países, las negociaciones continuaron un par de meses después pero de forma ejecutiva y en la Ciudad de México.

### Las Conferencias de Bucareli

Para principios de 1923, la situación para el gobierno mexicano se volvía cada vez más apremiante; en ese año se tenía que decidir la sucesión presidencial y, dadas las condiciones del país, no sería extraño que más de un general o ministro manifestara con las armas su inconformidad por la designación. Por lo tanto, se necesitaba una aplicación estricta de las leyes de neutralidad estadounidense en contra de los posibles rebeldes que buscaran refugio en ese país, evitar el

<sup>68</sup> Alberto J. Pani matizó este texto cuando en 1953 publicó su libro titulado *Las Conferencias de Bucareli*. El texto de 1953 señala: “Por otra parte, preciso convenir que la tardanza habida en la expedición de la Ley Orgánica en cuestión, es atribuible, sobre todo, a causas ajenas al Gobierno de México y derivadas, por desgracia, de la misma situación internacional. En efecto, como una de las características más salientes de la psicología política mexicana es la extraordinaria sensibilidad para todo lo que lesione o parezca lesionar la soberanía y dignidad de la Nación (...)”. Véase Alberto J. Pani, *Las Conferencias de Bucareli*, Jus, México, 1953, pp. 80-81.

<sup>69</sup> Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, *op. cit.*, p. 53.

contrabando de armas y tener un rápido acceso a los proveedores nortños de material bélico.<sup>70</sup>

Por su parte, en Estados Unidos había empezado a jugar una serie de factores que hacían que Washington tuviera mayor voluntad para solucionar el conflicto; las protestas de sectores importantes de la economía, así como la opinión pública nacional e internacional, se hacían cada vez más frecuentes. Además, al gobierno estadounidense tampoco le convenía que los dirigentes de un país latinoamericano mostrara al mundo que podían mantenerse en el poder a pesar de no contar con su visto bueno; mientras más tiempo pasara sin que Obregón fuera reconocido, menos efectiva sería en el futuro el arma del reconocimiento diplomático.<sup>71</sup>

En estas circunstancias, para 1923 el problema central entre ambos gobiernos era el de encontrar la forma en que las negociaciones se hicieran más rápidas; la solución la dio un militar estadounidense retirado que vivía en México y que era amigo personal de los dos presidentes, el general James A. Ryan. Su propuesta fue que el conflicto entre los dos países se solucionara a través de conferencias con enviados personales de los dos presidentes. La administración mexicana la consideró adecuada y, el 9 de abril de 1923, Obregón entregó a Ryan un documento en el que aceptaba la sugerencia y hacía la propuesta formal al gobierno de Estados Unidos.

La respuesta de Washington fue favorable y las siguientes comunicaciones se limitaron a hacer propuestas y contrapropuestas sobre la declaración, la cual se publicaría el mismo día en la prensa de los dos países y con la que se daría inicio a las conferencias internacionales. El presidente mexicano designó a un amigo personal, Ramón Ross, y a un buen abogado, Fernando González Roa; por su parte, los representantes del presidente Harding fueron Charles B. Warren y John B. Payne, también abogados.<sup>72</sup> Con ello, las negociaciones diplomáticas continuaron de forma ejecutiva durante tres meses, a partir del 14 de mayo de 1923 y hasta el 15 de agosto de ese mismo año<sup>73</sup> en el domicilio marcado con el número 85 de la calle de Bucareli en la Ciudad de México.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 153.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> Existe una confusión histórica respecto al inicio y la duración de las Conferencias de Bucareli, ya que autores reconocidos que se han ocupado del tema han señalado que éstas iniciaron en marzo y su duración fue de cinco meses (véase por ejemplo Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 203-204 y Alberto J. Pani, *op. cit.*, p. 112.). Sin embargo, basta revisar los periódicos de la época, como *El Universal* y *Excelsior*, en cuyas ediciones del lunes 14 de mayo de 1923 se puede leer “Hoy, a las diez horas, principian las conferencias entre los delegados de México y de E.E. Unidos” y “Hoy principian las conferencias con los delegados de E.U.” (véase *El Universal*, primera plana, México, 14 de mayo de 1923 y *Excelsior*, primera plana, México, 14 de mayo de 1923).

<sup>74</sup> Berta Ulloa, *op. cit.*, p. 52.

Debido a que con los acuerdos De la Huerta-Lamont se había salvado el problema de la reanudación del pago de la deuda, los delegados se ocuparon sólo de tres rubros: el de las Comisiones Mixtas de Reclamaciones y los temas agrario y petrolero. Sobre el primer tema, los delegados a las Conferencias acordaron la creación de una Comisión Especial Mixta de Reclamaciones que debería determinar la validez y el monto de las reclamaciones estadounidenses causadas por la guerra civil en México entre 1910 y 1920, así como la creación de una Comisión Mixta General de Reclamaciones, que examinaría las reclamaciones acumuladas por los ciudadanos de cada uno de los dos países en contra del otro desde 1868, fecha en que se había firmado la última convención de reclamaciones entre los dos países.<sup>75</sup>

Este acuerdo fue el único que alcanzó un nivel de compromiso formal para ambos países, ya que los textos de ambas convenciones fueron puestos a consideración y aprobados por los poderes legislativos de México y Estados Unidos en diciembre de 1923 y febrero de 1924, respectivamente.<sup>76</sup> Los acuerdos alcanzados en los rubros agrario y petrolero no tuvieron un nivel formal, ya que se integraron en lo que se conoció como el “pacto extraoficial”, el cual consistió en un entendimiento entre los comisionados sobre la manera en que México aplicaría en el futuro su legislación agraria y petrolera a los intereses estadounidenses.<sup>77</sup>

Las líneas generales del “pacto secreto” se pueden encontrar en la declaración que hicieron los representantes del gobierno mexicano al terminar las conferencias; en ella se señaló que, en relación con el problema agrario, México se comprometió a pagar al contado toda expropiación agraria mayor de 1 755 hectáreas que afectara a ciudadanos estadounidenses, lo cual hacía muy improbable la expropiación de grandes latifundios; a cambio, Estados Unidos aceptaba el pago en bonos agrarios de toda expropiación menor a esa superficie.<sup>78</sup> En lo que toca al problema del petróleo, la administración obregonista se comprometió a respetar los decretos emitidos por la Suprema Corte de Justicia en lo referente a la no retroactividad del artículo 27 constitucional en los recursos del subsuelo; sin embargo, ratificó la doctrina del “acto positivo”, la cual establecía que los propietarios de los terrenos en disputa tendrían que demostrar que habrían realizado actividades orientadas a la explotación de los recursos del subsuelo antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1917.<sup>79</sup>

Las Conferencias de Bucareli concluyeron el 15 de agosto de 1923 y, a pesar de que los petroleros no estuvieron conformes con los acuerdos alcanzados en Bucareli,<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 154.

<sup>78</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 99.

<sup>79</sup> Alberto J. Pani, *op. cit.*, pp. 132-137.

<sup>80</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 212.

el 31 del mismo mes el presidente Harding reconoció al gobierno de México al enviar como embajador de su país a uno de sus representantes en las negociaciones, Charles B. Warren. El reconocimiento llegó justo a tiempo ya que a finales de ese mismo año, Obregón hizo público su apoyo al secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles, para que lo sucediera en la presidencia de la República. Esta decisión no fue bien recibida por algunos miembros de la élite política y militar, ya que varios de ellos se sentían con tantos o más méritos que Calles, entre ellos el secretario de Hacienda y quien fuera la cabeza formal de la Rebelión de Agua Prieta, Adolfo de la Huerta.

### **La rebelión delahuertista**

Tras hacerse público que Obregón favorecería a Calles en la sucesión presidencial, Adolfo de la Huerta lanzó su candidatura a la presidencia con el respaldo del Partido Cooperativista. Como era de esperarse en esos años, la disputa no se resolvió en las urnas y a finales de 1923, junto con 40 por ciento del ejército, el ex secretario de Hacienda y quien fuera el responsable de alcanzar el acuerdo con el Comité de Banqueros respecto a la deuda externa, se levantó en armas. El pronunciamiento oficial de la rebelión se dio el 7 de diciembre en el estado de Veracruz, en el cual no se invocó o se hizo alusión alguna a la cuestión internacional ni a las Conferencias de Bucareli.<sup>81</sup> De la Huerta sabía que la posición de Washington era decisiva en el conflicto, por lo que procuró no dañar los intereses materiales y políticos estadounidenses y envió un representante personal al vecino del Norte para buscar el apoyo o al menos la neutralidad, asegurando su simpatía respecto a sus demandas.<sup>82</sup> Sin embargo, Washington no quiso arriesgar lo que ya había conseguido y dio su apoyo a Obregón,<sup>83</sup> además, debido a que De la Huerta nunca pudo ejercer un mando real sobre la totalidad de los insurrectos,<sup>84</sup> hubo entre ellos quienes aprovecharon para cobrar de manera ilegal impuestos a las compañías petroleras.<sup>85</sup>

Por estas razones, dos meses después del inicio de la rebelión, el 23 de enero de 1924, el Departamento de Estado consideró prudente esclarecer su posición y declaró que el único objetivo de los rebeldes en México era resolver con violencia la sucesión

<sup>81</sup> Aarón Sáenz, *op. cit.*, p. 213.

<sup>82</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 99.

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> La declaración formal de la rebelión la dio De la Huerta en Veracruz, pero la primer acción militar la realizó el general Rómulo Figueroa en Guerrero. Véase Daniel Cosío Villegas *et al.*, *op. cit.*, p. 1188.

<sup>85</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 212.

presidencial; no tenían ningún interés revolucionario y sí, en cambio, habían cobrado de forma ilegal tributo a algunos intereses estadounidenses. Por lo tanto, Estados Unidos no se negaría a proporcionar armamentos al gobierno mexicano para combatirlos, si éste lo solicitaba.<sup>86</sup> La administración obregonista así lo hizo y compró armas y pertrechos estadounidenses, mismos que fueron negados sistemáticamente a los rebeldes. Además, el gobierno de Estados Unidos vigiló su frontera para evitar el contrabando. Por su parte, y a pesar de su desacuerdo con el arreglo de 1923, los petroleros dieron cierto apoyo a Obregón en su lucha a través de varios adelantos en el pago de sus impuestos.<sup>87</sup>

La rebelión delahuertista, que arrastró tras de sí a 102 generales que comandaban alrededor de 40 por ciento de los efectivos,<sup>88</sup> fue suprimida por completo en marzo de 1924 y con ella fueron eliminados del mapa político y militar por muerte, exilio o desempleo 54 generales y 7 mil soldados.<sup>89</sup>

### **La vigencia y las consecuencias de los acuerdos De la Huerta-Lamont y los de Bucareli**

Como se hizo notar en los apartados anteriores, el gobierno mexicano adoptó una estrategia de negociación en la que hizo concesiones paulatinas al estadounidense con el fin de alcanzar el reconocimiento diplomático. Algunas de estas concesiones no eran más que la reanudación de los compromisos internacionales de México, como el pago de la deuda o la creación de Comisiones Mixtas de Reclamaciones, mientras que otras significaron el retraso en la aplicación de los preceptos constitucionales. Independientemente de la naturaleza de cada uno de estos acuerdos y con el fin de tener una perspectiva más amplia y contar así con mayores elementos para evaluar la política exterior de México hacia Estados Unidos en ese periodo, en este apartado se hace un seguimiento a los compromisos adquiridos por la administración del presidente Obregón, con el fin de conocer cuáles fueron sus consecuencias. Además, este examen servirá para extraer un elemento más para el análisis general de la relación entre los dos países.

En lo que se refiere a los acuerdos De la Huerta-Lamont, durante la época revolucionaria, es decir, hasta 1945, fueron renegociados cuatro veces, esto se debió a la incapacidad del gobierno de México de hacer frente al pago de la deuda. Hay que

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> Entre los generales más destacados se encontraban Guadalupe Sánchez, Rafael Buelna, Salvador Alvarado, Fortunato Maycotte y Antonio Villareal. Véase Daniel Cosío Villegas *et al.*, *op. cit.*, p. 1188.

<sup>89</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 100.

resaltar que esto no tuvo que ver con la falta de voluntad de las autoridades mexicanas, sino con la situación interna del país. Paradójicamente, la causa por la que por primera vez no se pudo hacer frente al pago de la deuda fue por la rebelión de uno de los firmantes del acuerdo, Adolfo de la Huerta. A consecuencia de su levantamiento armado a finales de 1923, la administración obregonista gastó casi la totalidad de sus recursos —60 millones de pesos—, por lo que no fue posible para el presidente cubrir la segunda anualidad sobre el pago de la deuda externa.<sup>90</sup>

En 1925, el ahora ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, entró en contacto con los acreedores mexicanos y el 23 de octubre de ese año se llegó a un nuevo acuerdo, conocido como el Pani-Lamont. El logro más importante de Pani fue que en la renegociación del acuerdo consiguió una disminución de 220 millones de pesos en las obligaciones, al desligar la deuda ferrocarrilera de la suma total.<sup>91</sup> El gobierno mexicano volvió a tener problemas financieros en 1926, ya que en ese año las exportaciones del petróleo iniciaron su caída, los precios internacionales de la plata cayeron y estalló el conflicto armado con los cristeros.<sup>92</sup>

Las renegociaciones del pago reiniciaron en 1928 con la llegada del nuevo embajador estadounidense, Dwight W. Morrow, miembro de la firma J. P. Morgan. En esa ocasión, se llegó a un acuerdo que resultaba imposible en la realidad;<sup>93</sup> por ello, el mismo embajador Morrow, quien creía que “un pequeño negocio”, como el de México de entonces, no se podía permitir el lujo de pagar dividendos sin arreglar primero su situación “puertas adentro”, sugirió suspender el pago de la deuda, lo cual se hizo por los dos siguientes años.<sup>94</sup>

El 25 de julio de 1930 el secretario de Hacienda llegó a un nuevo acuerdo con el ICBM en el que se reconocía una deuda de 267 493 240 dólares, que se consolidaría en dos emisiones para ser redimida en 45 años a un interés que oscilaría entre 3 y 5 por ciento. Los intereses vencidos, que llegaban a una suma casi igual, se cancelaron, pues sólo se reconocieron 11 755 000 dólares por ese concepto.<sup>95</sup> El gobierno mexicano reinició el pago de inmediato abonando 5 millones de dólares a cuenta de intereses pero, aunque este nuevo acuerdo era

<sup>90</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 156.

<sup>91</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 120.

<sup>92</sup> Enrique Krauze *et al.*, *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928; la reconstrucción económica*, tomo x, El Colegio de México, México, 1981, p. 27.

<sup>93</sup> A partir de un informe de un grupo de representantes del ICBM conocido como “reporte Sterrent-Davis”, el gobierno mexicano se comprometió a pagar 30 millones de pesos anuales y a aumentar paulatinamente el monto de las anualidades hasta llegar a los 70 millones en 1932. Véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 162-163.

<sup>94</sup> Enrique Krauze *et al.*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>95</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 163.

más favorable que los anteriores, los estragos de la Gran Depresión llevaron a que de nuevo no estuviera en capacidad de hacer frente a sus obligaciones internacionales y, después de negociar una prórroga de dos años con el ICBM, en 1932 México decidió suspender de manera indefinida los pagos sobre su deuda externa.<sup>96</sup>

El último acuerdo de la época revolucionaria se dio hasta el 5 de noviembre de 1942. En éste, el ministro de Hacienda mexicano, Eduardo Suárez, negoció reducir el capital de la deuda a un peso por dólar y el ajuste de las tasas de interés, los intereses fueron cancelados y los pagos anuales pactados en 10 millones de pesos irían reduciéndose con el tiempo.<sup>97</sup>

En lo que se refiere a las Comisiones Mixtas de Reclamaciones que se firmaron en los Acuerdos de Bucareli, después de haber sido puestas a consideración del poder Legislativo de los dos países y aprobadas después del restablecimiento de las relaciones,<sup>98</sup> fueron disueltas con rapidez. La Convención Especial dejó de funcionar porque los estadounidenses se negaron a presentar sus quejas después de que el árbitro brasileño<sup>99</sup> apoyó la posición mexicana en contra de los 16 ciudadanos asesinados por Villa en Santa Isabel.<sup>100</sup>

En cuanto a la Convención General, debido a la multitud de reclamaciones presentadas por los dos países,<sup>101</sup> hasta 1934 sólo se había podido examinar una pequeña fracción de ellas, por lo que se decidió disolverla. Washington aceptó que la solución más práctica era que México pagara una fracción del total de las reclamaciones presentadas, evitándose el engorroso examen de cada una. Esta fracción fue 2.67 por ciento del total, pero no sería hasta 1941 cuando se llegó a precisar la forma y el monto del pago, que ascendió a sólo 10 millones de dólares.<sup>102</sup> Cabe resaltar que los países europeos con los que se establecieron convenciones aceptaron previamente un porcentaje similar a 2.67 por ciento, cuestión que motivó a Estados Unidos a aceptarlo también.<sup>103</sup>

En lo que se refiere al acuerdo extraoficial referente al petróleo alcanzado en las Conferencias de Bucareli, este tuvo una vigencia de poco más de dos años, ya que al

<sup>96</sup> *Idem*.

<sup>97</sup> Aarón Sáenz, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>98</sup> En México en diciembre de 1923 y en Estados Unidos en febrero de 1924. Véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 155.

<sup>99</sup> Para la Convención General el árbitro fue un panameño. *Ibidem*, p. 157.

<sup>100</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 122.

<sup>101</sup> Las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses que se presentaron a la Comisión Especial ascendieron a 3 151, demandando a México un pago de 494 365 457.66 dólares. Por otro lado, se presentaron a la Comisión General otras 2 888 que demandaban otros 4 222 291 699.32 dólares. Las demandas mexicanas presentadas a la Comisión General fueron 729, por las cuales se demandó a Estados Unidos el pago de 194 554 086 dólares. Véase Aarón Sáenz, *op. cit.*, pp. 104-105.

<sup>102</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 122-123.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 123.

31 de diciembre de 1925 el Congreso mexicano aprobó la primera Ley Orgánica del artículo 27 constitucional.<sup>104</sup> La nueva ley insistía en la necesidad de que los propietarios solicitaran la confirmación de sus derechos, los cuales tendrían un límite de 50 años a partir de la fecha en que se hubieran iniciado los trabajos. La interpretación del acto positivo fue más restrictiva, se incluyó la llamada “Cláusula Calvo” y además, era imposible que una compañía extranjera pudiera ver confirmados sus derechos en la “zona prohibida” que quedó establecida por la ley orgánica del párrafo 1 del artículo 27 y que corría a lo largo de las costas y fronteras.<sup>105</sup>

La respuesta de Washington a través de su embajador James Rockwell Sheffield fue clara: se trataría de persuadir a los mexicanos y ayudarlos a comprender sus verdaderos intereses y obligaciones, los cuales no podían ir en contra de los estadounidenses; de no ser así, se utilizaría la fuerza.<sup>106</sup> El conflicto se prolongó hasta 1927; para entonces, a las compañías petroleras se les habían cancelado los permisos provisionales de perforación y no podían acceder a nuevas autorizaciones si no aceptaban la nueva legislación, trabajaban bajo amenaza de embargo por no cumplir con la normatividad y ya había empezado el denuncio de sus terrenos por terceras personas.<sup>107</sup>

Debido a ello y al abierto apoyo de Calles a Juan Bautista Sacasa en lo que se conoció como la Guerra Constitucionalista de Nicaragua, la tendencia intervencionista empezó a ganar fuerza en Estados Unidos; sin embargo, esta idea no prosperó debido a la intervención de los banqueros, quienes sostenían que un conflicto armado con México no ayudaría a que sus gobernantes pudieran cumplir con sus compromisos internacionales. Para este grupo, el mejor camino a escoger era el de la negociación. El presidente Coolidge aceptó los planteamientos de los banqueros y a finales de 1927 nombró a Dwigth Morrow, abogado y miembro de la firma bancaria J. P. Morgan and Company, como nuevo embajador en México. La tarea del nuevo representante de Estados Unidos, se le dijo, era lograr un *modus vivendi* con Calles, sobre todo en relación con el problema petrolero.<sup>108</sup> Morrow hizo ver a Calles que la intención de su gobierno era tratar al mexicano con el respeto que merecía cualquier nación soberana y logró persuadirlo para que modificara la legislación petrolera.

El camino fue el que la Suprema Corte de Justicia mantuviera la tesis de no retroactividad y diera, de nuevo, cauce favorable a los amparos interpuestos por las

<sup>104</sup> El reglamento fue promulgado cuatro meses después y junto con la ley del artículo 27 fue promulgada la llamada “Ley de Extranjería”. Véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 157.

<sup>105</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 229.

<sup>106</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 158.

<sup>107</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 257-258.

<sup>108</sup> Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 112.

compañías petroleras. La Corte dio su veredicto a favor de las compañías el 17 de noviembre del mismo 1927, con lo cual la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo redactó una nueva ley acorde con dicha sentencia. El 26 de diciembre el presidente Calles envió al Congreso una propuesta de modificación a los artículos 14 y 15 de la ley de 1925.<sup>109</sup> El 13 de enero de 1928 entraron en vigor las reformas a la ley petrolera de 1925, en las que se estableció que los derechos adquiridos por quienes hubieran efectuado un “acto positivo” serían confirmados sin límite de tiempo, no pudiendo ser cancelados en el futuro por ningún motivo.<sup>110</sup> Con el acuerdo llamado “Calles-Morrow”, al igual que con los de Bucareli, se llegó a un nuevo arreglo y se cerró un nuevo capítulo del conflicto petrolero entre México y Estados Unidos, con la gran diferencia de que en 1923 el gobierno mexicano no comprometió su legislación, como sí lo hizo en 1928.

Finalmente, en lo que toca al tema agrario, éste no representó ningún problema durante el gobierno de Calles, ya que él y su equipo consideraban que el reparto agrario había terminado.<sup>111</sup> Sin embargo, al igual que el problema petrolero, éste volvió a los primeros planos en la segunda mitad de la década de los años treinta, cuando el presidente Lázaro Cárdenas, después de romper políticamente con Calles, reavivó el ímpetu revolucionario con grandes repartos de tierra y con la expropiación petrolera.

Como se puede apreciar en estas líneas, ninguno de los acuerdos alcanzados durante la administración del presidente Álvaro Obregón orientados a que el gobierno mexicano obtuviera el reconocimiento tuvo un carácter definitivo. Los acuerdos De la Huerta-Lamont y los de Bucareli fueron renegociados por el mismo grupo en el poder y, eventualmente, todos ellos se resolvieron a favor de los intereses de México.

## Conclusiones

Los Acuerdos de Bucareli, el punto culminante de la política exterior implementada por el presidente Álvaro Obregón y el mecanismo a través del cual el gobierno de México alcanzó el reconocimiento estadounidense en esa época, han sido calificados como uno de los episodios más negativos de la diplomacia mexicana. Isidro Fabela, por ejemplo, al ocuparse del tema en su libro *Memorias de un diplomático de la Revolución Mexicana y puntos principales de los “Tratados de Bucareli”*, condenó todos y cada uno de los acuerdos alcanzados en estas conferencias y también la postura

<sup>109</sup> Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 161.

<sup>110</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 273.

<sup>111</sup> Enrique Krauze *et al.*, *op. cit.*, p. 22.

de la administración obregonista al concluir: “Resulta innecesario decir que un gobierno más enérgico y más digno, se hubiera negado a aceptar esas condiciones”.<sup>112</sup>

Valoraciones como las de Fabela, quien fue secretario de Relaciones Exteriores durante el periodo constitucionalista de Carranza, que renunció a la embajada de México en Alemania al triunfo de la Rebelión de Agua Prieta<sup>113</sup> y que a la postre se convertiría en fundador del Grupo Atlacomulco, dan muestra de uno de los principales problemas a considerar cuando se aborda la relación entre México y Estados Unidos: el de pensar que los conflictos de poder se resuelven sólo con una postura enérgica y digna. Si bien es cierto que una posición firme frente a Estados Unidos debería ser una constante en la relación bilateral debido a la disparidad de poder entre las dos naciones,<sup>114</sup> este elemento no es el único a considerar frente a un problema multidimensional, como lo es la relación entre estos dos países. Posturas como las de Fabela pierden de vista, de entrada, las diferencias de capacidades y de poder entre las dos naciones y, sobre todo, el contexto internacional en el que éstas se desenvuelven. Si se hace un breve repaso de las relaciones entre México y su vecino del Norte durante la última centuria, se podrá encontrar, con cierta facilidad, que los momentos en los que Estados Unidos se ha visto inmiscuido en problemas internacionales de escala mundial, coinciden con los momentos y las etapas en las que México se ha desenvuelto, tanto en lo interno como en lo internacional, con mayor independencia.

Los ejemplos son muchos: para empezar, es indiscutible que una de las razones por las que la Constitución de 1917 se pudo promulgar sin cortapisas fue debido al hecho de que la entrada de los estadounidenses a la Primera Guerra Mundial les hizo imposible mantener la Expedición Punitiva en México, ya que, además de no poder hacer frente a dos conflictos de gran escala al mismo tiempo, el propio general Pershing salió de México para encabezar la Fuerza Expedicionaria Estadounidense en Europa. Una situación similar fue la que facilitó al general Lázaro Cárdenas nacionalizar la industria petrolera: ya para marzo de 1938 era previsible que estallaría la Segunda Guerra Mundial y Estados Unidos tendría que participar en ella. Basta decir que el 12 de marzo de 1938, sólo seis días antes de la expropiación, la Alemania nazi invadió Austria.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Isidro Fabela, *Memorias de un diplomático de la Revolución Mexicana y puntos principales de los “Tratados de Bucareli”*, Jus, México, 1981, p. 162.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 9 y 131.

<sup>114</sup> El tema de las posturas de los países que enfrentan relaciones desequilibradas de poder ya fue señalado por Hobsbawm, cuando resaltó la postura intransigente de la Unión Soviética frente a Estados Unidos debido a sus debilidades económicas frente a la potencia occidental. Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, 1995, p. 238.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 45.

A diferencia de la primer posguerra, después de 1945 Estados Unidos se mantuvo en un conflicto a escala global, la Guerra Fría, periodo en el que se dio el llamado “milagro mexicano” y en el que la política exterior de México se desarrolló a escala regional y global con independencia y, en muchas ocasiones, en contra de los intereses de Washington. El contexto internacional cambió de nuevo con la caída de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría y el avance del neoliberalismo, situación en la que nos encontramos hoy y en la que más que nunca antes se ve la poderosa influencia del vecino del Norte en México.

Como se puede apreciar en este breve recorrido histórico, el contexto internacional es uno de los factores más importantes a considerar cuando se aborda la relación entre México y Estados Unidos. Este factor es independiente de la forma en la que se hace frente a esta relación; es decir, la energía y firmeza con la que el gobierno mexicano enfrente sus conflictos con Washington no es un factor que sea lo suficientemente poderoso para modificar el contexto internacional. Esto mismo aplica para el contexto interno, si se hace una recapitulación similar a la del internacional, es posible afirmar que la capacidad del Estado mexicano no fue la misma en la primera mitad de la década de los años veinte que en la segunda mitad de los treinta o en la década de los años sesenta. La diferencias son abismales, ya que en contraposición con el vecino del Norte, cuyo último conflicto interno se resolvió en la década de los años sesenta del siglo XIX, el México del siglo XX vivió un proceso de reconstrucción tras el movimiento revolucionario de 1910.

Además de estos tres factores, el de la postura de los gobernantes de México frente a la relación con Estados Unidos y los contextos interno y externo, es posible señalar que existen otros tres elementos a considerar. El primero y tal vez más importante de ellos es el de distinguir que las capacidades de un país no son necesariamente las mismas que en el otro. Es decir, si una de las grandes fortalezas de Estados Unidos en sus negociaciones frente a México es su capacidad militar y, por ende, la amenaza del uso de la fuerza, el gobierno mexicano no tiene por qué considerar al aparato militar como el único camino para responder a una amenaza de esa índole. Las dos naciones son distintas y distintas son sus capacidades; como se pudo ver en este trabajo, los diplomáticos mexicanos recurrieron a capacidades intangibles en sus argumentos de negociación, como lo es el nacionalismo.

El segundo de estos factores tiene que ver con el hecho de que el cúmulo de intereses que existe en Estados Unidos hacia México no es unívoco. Como se pudo apreciar en este artículo, los intereses de los petroleros, banqueros, comerciantes, obreros y medios de comunicación estadounidenses no siempre fueron en una misma dirección. Esto se debió a que se veían afectados de forma distinta dependiendo de la situación en la que se encontraban las relaciones entre los dos países, lo cual pudo ser aprovechado por los gobernantes mexicanos en sus negociaciones con Washington.

Finalmente, del análisis de este periodo histórico se desprende también que una relación como la de México y Estados Unidos no se resuelve ni se agota en la administración de un presidente. Para alcanzar grandes objetivos es necesaria la consistencia durante distintas administraciones. La expropiación petrolera, llevada a cabo durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas, no se puede entender sin los esfuerzos que en esta misma dirección hicieron los gobernantes mexicanos desde los tiempos de Madero y, principalmente, desde las adiciones al Plan de Guadalupe de Carranza y las administraciones de Obregón y Calles.

Si no se es consistente en los grandes temas de la relación bilateral, cada periodo presidencial será un nuevo comienzo y nunca se tendrán avances significativos. Además, es importante considerar que existe un sin número de caminos a partir de los cuales se pueden negociar los conflictos que surjan entre las dos naciones y que los acuerdos alcanzados en una determinada coyuntura, como fue el caso de los Acuerdos de Bucareli o los De la Huerta-Lamont, no necesariamente determinarán ni el rumbo ni los intereses de los dos países, ya que los contextos cambian y, por ende, los caminos de la negociación siempre están abiertos.

### Fuentes consultadas

- Adams, Willi Paul, *Los Estados Unidos de América*, Siglo XXI Editores, México, 2003.
- Aguiar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 2001.
- Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, *La cuestión internacional mexicano-americana, 1921-1923*, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México, exp. III/311.2(72:73)/3., legajo 11-5-11.
- Collado Herrera, María del Carmen, *Empresarios y políticos*, INERM/Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- Cosío Villegas, Daniel *et al.*, *Historia general de México*, El Colegio de México, México, tomo II, 1981.
- El Universal*, primera plana, México, 14 de mayo de 1923.
- Excelsior*, primera plana, México, 14 de mayo de 1923.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, 1995.
- Krauze, Enrique *et al.*, *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928; la reconstrucción económica*, tomo X, El Colegio de México, México, 1981.
- Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

- Molina, Alonso de, *Vocabulario en lengua castellana / mexicana mexicana / castellana*, estudio preliminar de Miguel León-Portilla, Porrúa, México, 2008.
- Pani, Alberto J., *Las Conferencias de Bucareli*, Jus, México, 1953.
- Sáenz, Aarón, *La política internacional de la Revolución, estudios y documentos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana: la etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Ulloa, Berta, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, tomo V, Senado de la Republica, México, 1991.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.