

## Los acuerdos de Bucareli: Un "modus vivendi" con los Estados Unidos

IRENE ZEA

### I. Introducción

Los Convenios de Bucareli han sido objeto de numerosas polémicas. Las discusiones, por lo general, se han limitado a su aspecto formal, negando o afirmando su validez legal.<sup>1</sup> Sin embargo, condenar o justificar resulta mucho más fácil que explicar. Por supuesto que intentar dar una explicación real, objetiva y total del significado preciso de los Convenios, es casi imposible. El acceso a las fuentes originales, el carácter mismo de los Convenios y la naturaleza de la Revolución Mexicana son impedimentos importantes. Como nuestra intención no es analizar nuestro objeto de estudio en su totalidad, por las limitaciones ya mencionadas, trataremos simplemente de dar una interpretación del mismo enfocándolo desde el punto de vista de la dependencia externa.<sup>2</sup>

La hipótesis de la que partimos es la siguiente: México nunca ha dejado de ser una nación dependiente. Característica que adquiere desde el siglo xvi al incorporarse como tal al sistema capitalista en formación y que no pierde al romperse el pacto colonial a principios del siglo xix. El porfiriato confirma todavía más el carácter dependiente de la sociedad mexicana<sup>3</sup> y la revolución no logra eliminarlo. El nacionalismo revolucionario, al no poder romper sus vínculos de dependencia con el imperialismo, buscará mejores condiciones de

<sup>1</sup> Las Conferencias de Bucareli han sido debatidas por años tanto por historiadores, como por políticos y diplomáticos. Los clásicos estudios son los de: Antonio Gómez Robledo, *Los Convenios de Bucareli*; Alberto Pani, *Las Conferencias de Bucareli*; Vito Alessio Robles, *Los Tratados de Bucareli*; Isidro Fabela, *La diplomacia de la Revolución Mexicana* y Adolfo Manero y Manuel Paniagua, *Los tratados de Bucareli. Traición y sangre sobre México*, que los atacan desde el punto de vista formal; y Manuel González Ramírez, *Los llamados tratados de Bucareli: México y los Estados Unidos en las convenciones internacionales de 1923* y Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución*, que los defienden.

<sup>2</sup> La definición de dependencia sobre la que se basa el presente estudio es la enunciada por Theotonio Dos Santos que explica el subdesarrollo como producto de una relación funcional entre centro y periferia, en el que el primero condiciona el desarrollo del segundo.

<sup>3</sup> Lorenzo Meyer, "Cambio político y dependencia. México en el siglo xx", en *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, Centro de Estudios Internacionales, México, El Colegio de México, p. 1.

convivencia, siendo su verdadera divisa la negociación y no el rompimiento.<sup>4</sup> Sólo dentro de este contexto es posible entender los Convenios de Bucareli, que en última instancia no serán más que la búsqueda de un *modus vivendi* con los Estados Unidos. Un *modus vivendi* que por un lado permitirá la consolidación de un Estado nacional y que por otro impedirá que ese mismo fortalecimiento del Estado nacional afecte los intereses de los inversionistas norteamericanos en México.

## II. *La reconstrucción*

En 1920 se termina la etapa de la guerra civil de la revolución y se inicia la reconstrucción:

Hemos terminado el periodo de la tragedia... El periodo de reconstrucción nacional es lo que tenemos en frente y en pleno desarrollo...<sup>5</sup>

afirmaba el caudillo sonorenses, general Álvaro Obregón, quien regiría los destinos de la nación de 1920 a 1924. Obregón tenía ante sí la tarea de hacer realidad la ideología revolucionaria. Es decir, la formación de un Estado nacional que sacara al país de su atraso material. Dos eran los problemas inmediatos: la institucionalización del nuevo sistema de dominación, y la recuperación económica.<sup>6</sup> Para solucionar ambos problemas resultaba indispensable la ayuda de los Estados Unidos.

### A) *La institucionalización del nuevo sistema de dominación*

La institucionalización del nuevo sistema de dominación se lograría mediante la incorporación de nuevos actores (campesinos y obreros) a la vida nacional, la política de conciliación de clases y el fortalecimiento de la autoridad central. Los obreros fueron más fáciles de organizar mediante sindicatos cuya central principal era la CROM, fundada y organizada desde arriba. Con los campesinos resultó un poco más difícil, pero también quedaron dependientes del favor gubernamental. Ambos grupos diversificaron las bases del poder mediatizando con su presencia el poder tradicional de los militares. La idea central de esta política de conciliación de clases era colocar al Estado por encima del resto de la sociedad. El Estado sería el árbitro entre los dos factores de

<sup>4</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Serie Popular, ERA, p. 34.

<sup>5</sup> Alvaro Obregón, *Discursos*, Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, México, 1932, t. II, p. 328.

<sup>6</sup> Lorenzo Meyer, "El Estado mexicano contemporáneo", en *Historia mexicana*, vol. XXIII, núm. 4, El Colegio de México, 1974, p. 727.

producción: el capital y el trabajo,<sup>7</sup> cuya colaboración y armonía resultaba indispensable para alcanzar el anhelado progreso material. Pero sin lugar a dudas, lo más importante para la consolidación del sistema de dominación era el fortalecimiento del poder central que implicaba el establecimiento de la posición hegemónica del caudillo en relación con el resto de los líderes y facciones de la élite. Por ello fue necesario establecer cierta disciplina entre el grupo más poderoso y peligroso: los militares.<sup>8</sup> Se dieron los primeros pasos para acabar con el caudillismo, pero en última instancia dependía de los Estados Unidos, desde el punto de vista político, la supervivencia del nuevo régimen. Ya sea por intervención directa o apoyando una contrarrevolución, los Estados Unidos influían en favor o en contra de determinada facción. La presencia de los Estados Unidos era determinante y por supuesto no se podía ignorar:

Durante la década de la guerra civil, la constante intervención externa —especialmente norteamericana— debilitó o aumentó en varias ocasiones la efectividad del poder político local. En buena medida la caída de Madero se debió a la influencia negativa del embajador Henry Lane Wilson durante los años 1912-1914. De igual manera, el triunfo del ejército constitucionalista sobre Victoriano Huerta fue facilitado considerablemente por la negativa del presidente Wilson de otorgarle apoyo político, militar y económico, a la vez que impidió que Europa lo hiciera. Carranza no tardó en tener serias dificultades con los Estados Unidos...<sup>9</sup>

## B) *La recuperación económica*

Después de varios años de guerra civil la economía nacional había llegado a su nivel más bajo. La producción se había suspendido, las comunicaciones interrumpido, las minas abandonado y los campos estaban desiertos y sin trabajar. La gran masa de las filas revolucionarias se había constituido por aquellos hombres de campo que habían abandonado sus tierras para agregarse a la "bola". Tanto pequeños agricultores como peones acasillados se sumaron al movimiento revolucionario y ahora, terminada la lucha civil, formaban el grueso de desocupados que incidían sobre las ciudades incapaces de absorber esa fuerza de trabajo. La ciudad al igual que el campo había interrumpido su producción económica. La recuperación material se planteaba pues, como una necesidad vital e inaplazable. La economía era la base del nuevo régimen. Un Estado fuerte no lo era sin una economía fuerte.

Nuevamente, la solución de tan importante problema dependía del exterior. Los recursos internos de México resultaban totalmente insuficientes y no quedaba otra salida más que recurrir al financiamiento de los Estados Unidos. Para evitar repetir el patrón de la época porfirista, Obregón distinguiría dos

<sup>7</sup> Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 33.

<sup>8</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 727.

<sup>9</sup> *Ibid*, pp. 228-229.

tipos de inversionistas: aquellos interesados únicamente en hacer negocios y aquellos comprometidos con el progreso de México. A estos últimos les daba la bienvenida:

Nosotros necesitamos mucho capital, nosotros queremos que venga el capital extranjero, que tenga corazón y que tenga conciencia...<sup>10</sup>

Es decir, la inversión extranjera estaría regulada y dirigida hacia el bien público. No gozaría de la libertad absoluta y de la impunidad del régimen anterior.

Para conseguir ambos objetivos: estabilidad política y recuperación económica era necesario primero restablecer las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, interrumpidas durante la revolución y reanudadas sólo parcialmente con Carranza. El periodo de enfrentamiento directo con el vecino del norte había llegado a su fin. Las fricciones y las diferencias no desaparecían pero ahora serían tratadas no por el método de la fuerza y atemorización sino por los canales diplomáticos. Para México las negociaciones iban a resultar particularmente difíciles ya que no podía escapar de la situación de dependencia en que se encontraba con respecto a los Estados Unidos.

### III. *Situación de dependencia*

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos estaba condicionada a la solución de todos los problemas pendientes con el vecino del norte. El arreglo de los mismos exigía la renuncia de ciertos principios nacionalistas enunciados por el movimiento revolucionario que México no podía evitar conceder dada la situación que guardaba con respecto a uno de los países capitalistas más importantes del mundo. Efectivamente México, al igual que el resto de la América Latina, se encontraba encuadrado dentro de la estructura del sistema capitalista en una situación de dependencia. Esto implicaba que el progreso del país sólo se podía lograr en función del progreso de la metrópoli capitalista, que el avance material del primero estaba condicionado por el avance material del segundo. Romper con esta relación resultaba totalmente utópico por lo que los revolucionarios mexicanos, empezando con Obregón buscarían obtener mayores ventajas de esa relación. Este es el punto principal de la política exterior del presidente Obregón: obtener lo más cediendo lo menos. Renegociar la dependencia en términos más favorables para el país.

Tradicionalmente, la relación de dependencia de México con los Estados Unidos se había dado en forma de enclave colonial. Los intereses extranjeros mantenían el control sobre los sectores claves de la economía, particularmente el petróleo y la minería. Los intereses de las clases políticamente dominantes coincidían con los de los grupos económicos esencialmente extranjeros. Es de-

<sup>10</sup> Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 34.

cir, había una dulce armonía entre la inversión extranjera directa y el gobierno del país. Con la revolución desaparece esta dulce armonía, ya que la nueva élite dirigente trata de añadir a su hegemonía política, la económica, dictada hasta entonces por los extranjeros. Este intento no implicaba un rompimiento con la inversión extranjera directa sino simplemente un reajuste: el Estado tendría un control directo sobre los sectores claves de la economía, dejándole a los inversionistas extranjeros sectores igualmente importantes como la industria, el comercio y las finanzas.

Sin embargo, los inversionistas extranjeros tan acostumbrados a su posición hegemónica y a no compartirla con nadie le declararían una guerra a muerte a este régimen tan peculiar surgido de la revolución. El Departamento de Estado y el mismo gobierno norteamericano apoyarían la posición de sus nacionales y de una manera sistemática combatirían el nacionalismo mexicano.<sup>11</sup> No alcanzaron a comprender o no quisieron comprender el verdadero propósito que animaba a los revolucionarios mexicanos. Se negaron a ver que México de ninguna manera buscaba quebrar sus vínculos de dependencia con la economía estadounidense sino que intentaba abandonar su carácter colonial para convertirlo en factor de desarrollo.<sup>12</sup>

La confrontación entre el nacionalismo revolucionario y los inversionistas extranjeros giró en torno de la Constitución de 1917, cuyo artículo 27 se consideraba particularmente lesivo para los ciudadanos estadounidenses con propiedades en México. En efecto, el propósito del mencionado precepto constitucional era:

...rescatar para la nación la titularidad de la propiedad de bienes y riquezas naturales que habían venido detentando los intereses privados extranjeros, especialmente en lo que se refiere a las minas y al petróleo.<sup>13</sup>

De entrar en vigor semejante disposición anularía de golpe todos los derechos de propiedad adquiridos por norteamericanos en periodos anteriores a la promulgación de la Constitución.

Condición previa al restablecimiento de relaciones sería precisamente la derogación de la Carta Magna de los constitucionalistas de Querétaro. En círculos diplomáticos el arma de No Reconocimiento se utilizaría para conseguir tal fin, además de presiones, amenazas y otros medios de cohesión.

México por su parte se encontraba en una situación muy delicada. Comprometido con las metas nacionalistas no podrá ceder a las exigencias de los Estados Unidos pero tampoco podrá prescindir de su reconocimiento.<sup>14</sup> Así pues,

<sup>11</sup> Lorenzo Meyer, "Cambio político y dependencia. México en el siglo xx", p. 2.

<sup>12</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, ERA, 1973, p. 31.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Robert Freeman Smith, *Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México: 1916-1932*, México, A Pleno Sol, Extemporáneos, 1973, p. 10.

la política exterior del presidente Obregón resultará particularmente interesante, en la medida que logre sortear las dificultades.

La característica principal del caudillo de Sonora será su actitud conciliadora. Lejos de buscar un enfrentamiento directo con los Estados Unidos buscará evitarlo a toda costa utilizando todos los medios a su alcance. Tal vez por esto, a muchos autores les ha parecido la política de Obregón tibia y lo han calificado de conservador o reaccionario. Pero hay que recordar que la Constitución de 1917 no se aplicó ni en su totalidad ni de golpe, sino con suficiente flexibilidad como para adunar fuerzas contra oposiciones y forjar alianzas para llevarlas a cabo.<sup>15</sup>

Obregón fue un hombre práctico. Dada la situación de dependencia no quedaba otro camino más que la conciliación, la búsqueda de un arreglo con los Estados Unidos, un compromiso, un *modus vivendi*.

#### IV. El gobierno de Obregón y los Estados Unidos: política de conciliación

La política de conciliación de Obregón en relación con los Estados Unidos se desarrolló en varias etapas que van desde las promesas personales de respeto a las propiedades de extranjeros hasta los Convenios de Bucareli.

##### A) Pago de la deuda externa

Una de las preocupaciones fundamentales del nuevo gobierno revolucionario era hacer aparecer a México como un país solvente capaz de cumplir con sus obligaciones internacionales y por lo tanto capacitado para contarse entre el grupo de las llamadas naciones civilizadas. La reanudación del pago de la deuda externa se impone como una necesidad imperante. El país no cuenta con recursos económicos suficientes para hacerle frente pero se buscará una salida. Las pláticas con el Comité Internacional de Banqueros a principios de 1921 es el primer paso. Éstos eran los principales tenedores de bonos mexicanos y un grupo de presión muy fuerte. Las negociaciones no son fáciles; además de la penuria del erario mexicano el país se vio obligado a reconocer la deuda contraída en periodos anteriores a la revolución y el asunto se complicó cuando el gobierno mexicano impuso una carga sobre la exportación del petróleo a fin de obtener recursos para hacerle frente a la deuda. México se vio presionado por partida doble: por un lado los banqueros y por otro los petroleros. Ambos grupos demandan la protección y el apoyo de su gobierno quien por medio de la cancillería también presiona al gobierno mexicano.

Los grupos de presión extranjeros hacen valer su fuerza: los petroleros se niegan a pagar el nuevo impuesto suspendiendo sus operaciones y el gobierno norteamericano para respaldarlos envía algunos de sus buques de guerra a las

<sup>15</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, p. 19.

costas tampiqueñas para evitar que se tomaran represalias contra sus compañías. El trinomio dio resultado concertándose el pago de la deuda externa en términos muy favorables para los Estados Unidos y por supuesto muy perjudiciales para México. En efecto, se acepta que el impuesto de exportación sobre el petróleo se pague con los títulos de la deuda exterior mexicana. Pero mientras que las compañías lo adquirirían en los mercados de Nueva York a un 40 o 50%, el gobierno mexicano pagaría al 100% de su valor nominal; o sea, se veía obligado a reducir sus impuestos en un 50 o 60%.<sup>16</sup> En base a lo anterior, el 16 de junio de 1922 se firmó un convenio con los banqueros, reconociendo una deuda bastante onerosa de aproximadamente 1 566 millones.

El gobierno mexicano erróneamente pensó que con el cumplimiento de esta obligación internacional se llegaría automáticamente al ansiado reconocimiento. Pero a pesar de que los Estados Unidos estaban interesados en la reanudación de la deuda externa les preocupaba más qué caminos y qué dirección iba a tomar la revolución. Carranza ya había promulgado la Constitución de 1917 y ahora le correspondía a Obregón ponerla en vigor. Esto era precisamente lo que los Estados Unidos querían evitar y la fórmula para lograrlo fue la proposición de un Tratado de Amistad y Comercio entre México y los Estados Unidos.

#### B) *Tratado de Amistad y Comercio*

A pesar de las promesas del presidente Obregón de no darle efectos retroactivos al artículo 27 constitucional y su buena voluntad para arreglar todas las reclamaciones pendientes, los Estados Unidos no quedaron satisfechos. Preocupados más por las seguridades del futuro que por las satisfacciones del pasado, exigieron que previamente al reconocimiento, México y Estados Unidos firmaran un Tratado de Amistad y Comercio, mediante el cual el gobierno mexicano se comprometiera a garantizar los derechos adquiridos por los extranjeros y no dar efectos retroactivos a la Constitución y a sus leyes derivadas.<sup>17</sup> El proyecto Summerlin como fue llamado proponía entre otras cosas que los ciudadanos de ambos países que radicaran en el otro gozaran de los mismos derechos que los nacionales; que se dieran garantías recíprocas contra la nacionalización —la que sólo podría efectuarse en caso de utilidad pública y previa, pronta y justa compensación— y el punto central del tratado que implicaba la renuncia de aplicar la legislación constitucional de la manera siguiente:

Los Estados Unidos Mexicanos declaran que ni la Constitución mexicana que entró en vigor el 1 de mayo de 1917 ni el Decreto del 6 de enero de 1915, al que se refiere la mencionada Constitución, es retroactiva en su apli-

<sup>16</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1972, p. 177.

<sup>17</sup> *Ibid.*

cación; ...ningún decreto del Ejecutivo, u orden administrativa militar, ninguna ley federal o estatal... tiene ni tendrá efecto para cancelar, destruir o afectar cualquier derecho, título o interés en ninguna propiedad, cualquiera que sea su naturaleza y dondequiera que esté situada, y que, previamente a la vigencia de dicha Constitución y del citado Decreto del 6 de enero de 1915, fue habida de acuerdo con las leyes de México entonces existentes, expresas o interpretadas; y que todas las tierras de cualquier carácter y todos los derechos comprendidos, y todas las propiedades de cualquiera naturaleza y que de acuerdo con las leyes de México existentes entonces, expresas o interpretadas fueron adquiridas por ciudadanos americanos, corporaciones, compañías, asociaciones o individuos... y los Estados Unidos Mexicanos reconocen que la propiedad de todas las sustancias que describen en el artículo 1884 y las leyes mineras subsiguientes de 1892 y 1909, respectivamente sobre la superficie o debajo de ella, en tierra de este país, corresponden a ciudadanos norteamericanos que adquirieron títulos a tales tierras...<sup>18</sup>

El tratado anterior propuesto por el gobierno de los Estados Unidos como condición para reanudar las relaciones diplomáticas era completamente incompatible con los propósitos revolucionarios de recuperación de los recursos naturales. Al solicitársele que renunciara para siempre a su derecho de legislar sobre casi una mitad de la riqueza nacional (el 40% de la misma estaba en manos de extranjeros) y que se aviniera a ligarse las manos con respecto al resto, porque si no podía aventurarse a afectar la propiedad extranjera "cualquiera que fuese su naturaleza" no podía legislar para la restante propiedad mexicana. Reconocer derechos adquiridos para unos, en efecto, aunque tales fueran extranjeros, implicaba reconocerlos para los demás. Es decir, equivalía a afirmar que la revolución se había quedado meramente en las premisas.<sup>19</sup>

El Tratado de Amistad y Comercio no podía ser aceptado por su misma naturaleza. Implicaba la renuncia de la Carta Magna de 1917 y el intento del grupo revolucionario de obtener la hegemonía económica. Es cierto que Obregón estaba dispuesto a ceder mucho de lo estipulado en el mismo tratado, pero no lo podía hacer porque en primer lugar era impuesto desde afuera y en segundo iba en contra de las aspiraciones nacionalistas. Firmarlo equivalía a comprometerse ante el derecho internacional a respetar las propiedades e intereses de los norteamericanos. Es decir, se adquiriría una obligación internacional de la que difícilmente se podría escapar.

Obregón intentará ceder ciertas pretensiones de los norteamericanos pero manteniendo en vigor la Carta Magna y comprometiendo a los Estados Unidos a acatarla. Por eso rechazó el Tratado pero sin cerrar las puertas a las negociaciones. Se disculpó con los Estados Unidos, alegando que correspondía a la Suprema Corte la interpretación de la Constitución y no al Ejecutivo.

<sup>18</sup> Frank Tannenbaum, "La lucha por la paz y por el pan", en *Problemas Agrícolas e Industriales*, México, núm. 4, vol. III, 1951, pp. 142-143.

<sup>19</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, p. 303.



A continuación, prosiguió con una política práctica, traducida en hechos y destinada a convencer a los Estados Unidos de las buenas intenciones de México. Es decir, se pretendía obtener el reconocimiento pero sin suscribir un tratado formal.

### C) *Decisión de la Suprema Corte en favor de la Texas Oil Company*

Obregón, con el fin de darle más validez a su promesa de no hacer retroactivo el artículo 27 constitucional ante los ojos del gobierno norteamericano obtuvo de la Suprema Corte un fallo en favor de la Texas Oil Company. La esencia de este fallo consistía precisamente en el reconocimiento del carácter no retroactivo del artículo 27 siempre y cuando se hubiese efectuado un "acto positivo", antes del primero de mayo de 1917. Es necesario hacer notar que este dictamen judicial no implicaba la derogación del debatido artículo, ni siquiera su retroactividad total. Sólo se admitió que la Constitución en algunos casos podría tener efectos no retroactivos. El fallo de la Suprema Corte no modificó en nada la actitud de no reconocimiento de los Estados Unidos. Una sola decisión jurídica no sentaba precedentes para casos futuros. Para crear jurisprudencia eran necesarios cuatro fallos más. Éstos, por supuesto no tardaron en venir y para 1922 ya se habían completado las cinco ejecutorias.<sup>20</sup>

El esfuerzo del presidente mexicano fue inútil, puesto que los fallos de la Suprema Corte no implicaban una aceptación total de las demandas norteamericanas, al limitarlas a la realización de un "acto positivo". Washington siguió firme en su posición: firma del Tratado de Amistad y Comercio o no reconocimiento.

## V. *Las Conferencias de Bucareli*

De 1920 a 1923 habían pasado tres años durante los cuales el gobierno de Obregón no solamente se había fortalecido sino sobrevivido sin el reconocimiento de los Estados Unidos. Los hechos hablaban más que las palabras y el prestigio del famoso coloso del norte comenzaba a ser puesto en entredicho: después de todo, el visto bueno del gobierno de Washington no era tan vital como se había creído.<sup>21</sup>

Si bien es cierto que el gobierno mexicano ya no estaba particularmente interesado en el reconocimiento, en 1923 éste se vuelve a convertir en el tópico central al acercarse las elecciones presidenciales. Otra vez la ayuda en armas que los Estados Unidos pudiesen prestar a una determinada facción se levanta como amenaza para la poca estabilidad política recién lograda. Por su parte,

<sup>20</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, pp. 174-175.

<sup>21</sup> Robert Freeman Smith, *op. cit.*, p. 321.

Estados Unidos también reconsideró su posición al ver que su imagen se deterioraba y su fuerza e imposición se debilitaba. Se contempló entonces un plan alternativo a la firma del Tratado de Amistad y Comercio que conduciría a las llamadas Conferencias de Bucareli.

La necesidad de los Estados Unidos de imponer a la fuerza el Tratado de Amistad y Comercio sólo había logrado exaltar el nacionalismo que pretendía apagar y obtenido por resultado un bloqueo en las negociaciones. Un instrumento que sustituyese el acuerdo formal sin comprometer seriamente los principios nacionalistas era indispensable para salvar la situación; un término medio entre las promesas personales de Obregón y la obligación de firmar un acuerdo. A principios de 1923, en la correspondencia oficial se dejó entrever la fórmula que resolvería ese conflicto tan delicado. Un intermediario norteamericano propuso que se llevaran a cabo pláticas entre representantes personales de los respectivos presidentes con el fin de discutir los problemas pendientes y llegar a un acuerdo de carácter extraoficial.

Las pláticas se iniciaron en mayo de 1923 en la ciudad de México y tuvieron lugar en el número 85 de la calle de Bucareli de donde derivaron su nombre. Por ocho largos meses se discutieron los problemas más apremiantes entre los dos países, destacando en importancia el problema petrolero, el problema agrario y el problema de las reclamaciones.<sup>22</sup>

#### *a) El problema petrolero*

La cuestión petrolera estaba muy ligada al artículo 27 constitucional que establecía un concepto de propiedad completamente diferente al conocido por los norteamericanos. Este nuevo concepto de propiedad enunciado por los revolucionarios mexicanos mucho tenía que ver con el propósito de rescatar para la nación la titularidad de la propiedad de bienes y riquezas que habían detentado intereses privados extranjeros, especialmente los que se refieren a las minas y al petróleo. Por medio de la Constitución de 1917 se estableció el dominio directo del Estado sobre la tierra y productos del subsuelo que anulaba de un golpe todo título de propiedad privada.

Esta teoría no se había formulado en el vacío sino que derivaba de las tradiciones legales de la Colonia, en las que el rey era en última instancia el soberano absoluto de todas las tierras y posesiones de su reino. El descubridor y posteriormente el conquistador recibiría las tierras americanas sólo como una concesión y no como una posesión propia. Éstas pertenecían a la corona española y el superficiario sólo usufructuaba sus productos. La Constitución de 1917 retoma estos conceptos y se convierte por la naturaleza de los mismos en fuente de infinitas dificultades con los Estados Unidos. Litigios infecundos porque mexicanos y norteamericanos argumentaban desde diferentes puntos

<sup>22</sup> Manuel González Ramírez, "La política exterior del presidente Obregón", en *Problemas Agrícolas e Industriales*, núm. 4, vol. VII, México, 1956, p. 406.

de vista. La posición de México parecía extravagante a los norteamericanos porque éstos negaban el principio fundamental de donde partían los argumentos de aquéllos.<sup>23</sup> El concepto de propiedad absoluta de los norteamericanos se oponía completamente al concepto de propiedad investida en la nación de los mexicanos.

Así pues, los Estados Unidos pretenderán la derogación del artículo 27 constitucional, por ser éste precisamente el que reglamentaba el nuevo sistema de propiedad. El mencionado artículo clasifica la propiedad en dos ramas: considerando en la primera el dominio público cuyo titular es la nación y en la segunda la propiedad privada que se origina por disposición de la primera. Es decir, de acuerdo con la Constitución de 1917, el Estado toma el lugar de la corona y retiene el dominio directo sobre tierras y aguas de los territorios nacionales pero puede transmitir su dominio a individuos privados creando así propiedad privada. La propiedad privada se convierte en materia de concesión pública y, como tal, está limitada a posteriores prescripciones impuestas por el Estado. Éste asume por lo tanto, para sí mismo y sin límite de tiempo, el derecho de imponer sobre la propiedad privada las modalidades exigidas por la nación. Puede por lo tanto cambiar, modificar, enmendar y abolir cualquiera forma de propiedad privada establecida en virtud de un precepto anterior.<sup>24</sup>

Los norteamericanos prácticamente no podían concebir la propiedad en este sentido, puesto que para ellos la propiedad era un derecho natural, inherente al hombre y por lo tanto absoluta, total e ilimitada. El choque de concepciones resultaba inevitable: propiedad privada contra propiedad investida en la nación.

El artículo 27 constitucional afectaba en particular las propiedades petroleras al declarar al Estado propietario del subsuelo y por lo tanto dejar al superficiario sólo como concesionario sujeto a confirmación. Estados Unidos defenderá sus intereses tratando de invalidar los preceptos constitucionales y sosteniendo la no retroactividad de las leyes que los afectaban. Por su parte, México se defenderá de los embates de Estados Unidos interponiendo su doctrina de "actos positivos".<sup>25</sup>

En las pláticas de Bucareli los delegados norteamericanos trataron de anular el concepto dual de propiedad de la Constitución de 1917, contraponiendo legislaciones mexicanas entre sí y pronunciándose en favor de aquellas que consideraban favorecían sus intereses. Alegaron que las leyes mexicanas de minería de 1884, 1892 y 1909, bajo las cuales los norteamericanos adquirieron sus derechos, le daban al superficiario el derecho de propiedad perfecta sobre el subsuelo y que éste debía mantenerse intacto. En particular se refirieron al artículo primero del código minero de 1884 que establecía que el propietario

<sup>23</sup> Frank Tannebaum, *op. cit.*, p. 109.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución Mexicana*, México, FCE, 1961, p. 24.

del suelo podía aprovechar y explotar el petróleo habido en el subsuelo sin: "...necesidad de denuncia o adjudicación especial".<sup>26</sup>

Los delegados mexicanos contrarrestaron este punto de vista utilizando la doctrina de actos positivos que distinguía entre derechos adquiridos y expectativas de derechos. Es decir, para adquirir derecho pleno sobre la propiedad era necesario haber efectuado un "acto positivo" en el sentido de haber encontrado y extraído combustible antes de 1917. En esos casos, el párrafo cuarto del artículo 27 no se aplicaría retroactivamente. Para los superficiarios que no hubieran realizado tal acto positivo el gobierno mexicano, a pesar de no tener que hacerlo, ofreció darles preferencia para denunciarlo, otorgándoseles el derecho de aprovechamiento del subsuelo con exclusión de cualquier otra persona.

Los delegados norteamericanos aceptaron de "mala gana"<sup>27</sup> el punto de vista mexicano y la doctrina de "actos positivos" fue definida de la siguiente manera:

... las perforaciones, arrendamientos, celebración de cualquier contrato relativo al subsuelo, y en los casos en que el contrato relativo al subsuelo aparezca que los otorgantes fijaron y recibieron un precio mayor del que se había pagado por la superficie del terreno en virtud de haber sido comprado con propósito de buscar petróleo y explotar éste en caso de encontrarlo; y en general, efectuar o ejecutar cualquier acto positivo, o manifestar su intención de carácter semejante a lo anteriormente descrito aquí...<sup>28</sup>

México a cambio de la aceptación de la vigencia de su artículo 27 tuvo que dar una interpretación demasiado amplia de "actos positivos" con lo que prácticamente todas las zonas importantes para las compañías petroleras quedarían amparadas por él.

Así, en materia del petróleo, éste fue el *modus vivendi* al que se llegó: por un lado México aceptó el respeto a los derechos adquiridos por ciudadanos norteamericanos con conformidad a las leyes mexicanas anteriores a 1917, y por el otro, por medio de la aceptación de la doctrina de los actos positivos se logró una aplicación limitada del artículo 27 restringiéndose su no retroactividad que los Estados Unidos pretendían hacerla total.

#### b) *El problema agrario*

En lo que se refiere a la cuestión agraria los comisionados norteamericanos utilizaron los mismos procedimientos adoptados en la cuestión petrolera. Contrapusieron la Constitución de 1857 con la carta política de 1917. En esta cuestión también se discutía el concepto de propiedad investida en la nación que

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Manuel González Ramírez, *op. cit.*, p. 407.

<sup>28</sup> Aarón Sáenz, *op. cit.*, p. 58.

privaba a muchos latifundistas norteamericanos de sus propiedades agrarias; en particular se debatía la ley del 6 de abril de 1915. Sin embargo a diferencia de la cuestión petrolera, el punto central de la discusión no giró en torno a la retroactividad de las leyes, sino alrededor de algo más práctico: el dinero que se iba a pagar por concepto de expropiaciones. Es decir la forma, al cantidad y la fecha en que se iba a liquidar, con la salvedad de que se tratara de expropiaciones por causa de utilidad pública.

Estados Unidos basó su posición en el artículo 27 de la Constitución de 1857 que establecía que:

...en todos los casos de expropiación por causa de utilidad pública la indemnización debe ser previa...<sup>29</sup>

De ahí, los señores comisionados norteamericanos concluyeron que las expropiaciones agrarias debían de ser pagadas en efectivo, por su justo valor y al tiempo de efectuarse la operación. Se rechazaba por lo tanto la propuesta mexicana de pagar las indemnizaciones en bonos, pues dada la penuria económica del país no había otra forma de hacerlo.

Los representantes mexicanos combatieron esa exagerada pretensión de los norteamericanos utilizando también la carta política de 1857 que establecía que los residentes extranjeros estaban sujetos a las mismas leyes que los mexicanos y que por lo tanto no podían reclamar privilegios especiales. Si a los nacionales se les iba a pagar en bonos no había razón para hacer una excepción con los extranjeros. La reforma agraria era uno de los problemas fundamentales del país y la redistribución de la tierra no podía esperar un momento más. Si ésta afectaba algún derecho adquirido ya fuese nacional o extranjero el Estado estaba dispuesto a indemnizarlo de acuerdo con los procedimientos señalados por la Constitución sin hacer ninguna excepción.

En este punto a los norteamericanos les tocó ceder: aceptando que las propiedades expropiadas para ejidos se pagaran en bonos siempre y cuando la superficie afectada no fuera mayor de 1775 hectáreas, de lo contrario el pago debía ser al contado e inmediato. Se impuso el punto de vista mexicano del no previo resarcimiento a la expropiación sino "mediante".<sup>30</sup>

Otro punto de discrepancia fue el relativo al monto de las indemnizaciones. De acuerdo con México debía darlo el valor fiscal declarado por el propietario y de acuerdo con los Estados Unidos el justo valor al tiempo de la expropiación. Por supuesto que estimar el "justo valor" era algo muy relativo y se prestaba a exageraciones, y aceptar el "valor fiscal" era desmerecer la propiedad puesto que era obvio que los propietarios habían declarado al fisco un valor menor para pagar impuestos reducidos. En todo caso, era más justa la posición de México, ya que la falta estaba en los propietarios al no haber declarado el valor real de sus tierras. A este respecto se llegó otra vez a un punto

<sup>29</sup> Manuel González Ramírez, *op. cit.*, p. 410.

<sup>30</sup> *Ibid.*

medio: ni el uno ni el otro. El valor de las indemnizaciones sería estipulado por una Convención General de Reclamaciones que se basaría en el valor fiscal, más un tanto por ciento que se juzgara pertinente.<sup>31</sup>

### *c) Reclamaciones*

Por último, un problema pendiente entre México y los Estados Unidos que no arrancaba precisamente de la revolución o de la Constitución de 1917, aunque sí tenía algo que ver con ellas, era el de las reclamaciones. Éste era un problema demasiado viejo, un instrumento de presión diplomática de sobra conocido de los Estados Unidos y motivo de justificación de repetidas intervenciones. Por eso precisamente a México le preocupaba: a las viejas reclamaciones que databan desde el siglo pasado se sumaban las nuevas ocasionadas por la revolución y por la aplicación de la Constitución de 1917.

Irónicamente, las reclamaciones que habían sido el instrumento favorito de los Estados Unidos para velar sus reales intenciones, no fue un punto de agria discusión. Los debates fueron calmados y no hubo mucha discrepancia al respecto. Era obvio que a los Estados Unidos les interesaban más las seguridades del futuro que las satisfacciones del pasado. El acuerdo final al respecto fue integrar dos comisiones: la Convención General de Reclamaciones que tenía que ver con todas aquéllas comprendidas de 1868 a 1910 y la Comisión Mixta encargada de conocer todas las demandas derivadas de la revolución. La primera convención utilizaría el arbitraje internacional y en cuanto a la segunda se estipuló claramente que los casos no serían llevados a ellas hasta que se hubieran agotado primero los recursos internos. Aquí podemos anotar cierto triunfo de México al lograr que se aceptara el arbitraje internacional y el agotamiento de los recursos internos.

## *VI. Consideraciones finales*

Las Conferencias de Bucareli constituyeron meramente un medio para restablecer las relaciones diplomáticas entre México y los Estados Unidos salvando el *impasse* al que se había llegado por la posición rígida de ambos gobiernos. Teóricamente, los acuerdos suscritos en ellas no formaron protocolo alguno y mucho menos tratados ya que no fueron presentados ante los Congresos de los respectivos países y carecieron por lo tanto de validez internacional. Fue el término medio entre las exigencias de un tratado por parte de Estados Unidos y las promesas personales del presidente Obregón.

Hasta cierto punto, podemos considerarlas como un triunfo de México al lograr la vigencia de sus leyes y la aceptación de las mismas por los Estados

<sup>31</sup> *Ibid*, p. 411.

Unidos. Éstos accedieron a que los títulos de propiedad absoluta fueran convertidos en simples "concesiones confirmatorias",<sup>32</sup> reconociendo así cierto cambio de *status* de los inversionistas extranjeros en la economía nacional.

Dada la situación de dependencia de México con los Estados Unidos, las Conferencias de Bucareli, cuyo resultado inmediato fue un *modus vivendi* con los Estados Unidos, la única alternativa fue una renegociación de su dependencia, el único camino para obtener el reconocimiento del gobierno de Obregón tan necesario para su estabilidad política y económica.

Así, una vez aceptado el restablecimiento de relaciones con Washington, le prestó a Obregón un gran servicio inmediato al recibir todo su apoyo (en armas y municiones) al estallar la rebelión delahuertista de 1923...

---

<sup>32</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, p. 208.