

Entre los postulados innovadores del movimiento armado de 1910, se encuentra el de convertir al Estado mexicano en un agente activo de los asuntos económicos del país. El artículo 27 de la Constitución de 1917 es un claro ejemplo de esta transformación, pues plantea la necesidad de que la nación logre un mayor control de sus recursos naturales. Para cumplir con este principio, resultaba indispensable formular la ley reglamentaria a dicho artículo para que lo dispuesto por él se ejecutara, así como elaborar el reglamento respectivo que ordenase la forma de hacerlo.

Los gobiernos revolucionarios llevaron a cabo medidas destinadas a reivindicar para la nación la propiedad de todos los combustibles minerales del subsuelo y aumentar la participación del Estado en los beneficios de la explotación petrolera. Esta nueva situación trajo consigo el conflicto inminente con los intereses extranjeros, especialmente con los petroleros, que veían limitados los privilegios que el Porfiriato les había otorgado para explotar materias primas en México.

Durante los regímenes de Venustiano Carranza y de Álvaro Obregón se intentó sustituir los antiguos títulos de propiedad de las compañías petroleras por concesiones gubernamentales, a través de una ley reglamentaria para el párrafo iv del artículo 27 constitucional. Se presentaron varios proyectos que se debatieron en las cámaras, pero ninguno llegó a hacerse debido a la firme presión que contra ellos mantuvieron los petroleros y el gobierno de los Estados Unidos. La reglamentación afectaba seriamente la situación de la propiedad del petróleo, concedida anteriormente al superficiario.

Plutarco Elías Calles siguió los mismos pasos de sus antecesores, aunque sin mayor éxito, pues si bien llegó a promulgar, en diciembre de 1925, una ley reglamentaria del artículo 27, se vio más adelante en la necesidad de modificarla a favor de los intereses norteamericanos. El intento de este presidente por hacer

realmente efectiva la aplicación del artículo 27 provocó un enfrentamiento con el imperialismo norteamericano, que deterioró las relaciones de ambos países de 1925 a 1927. Fue un período agitado y dificultoso, lleno de acalorados altercados diplomáticos, de intrigas y serias amenazas.

México se presentó frente a los Estados Unidos como un país débil que tenía poco que oponerle. A pesar de que sus leyes y reformas eran absolutamente válidas ante el derecho internacional, no pudo aplicarlas porque los norteamericanos las encontraron inconvenientes a su propio desarrollo. La reglamentación petrolera resultaba demasiado radical para que fuera aceptada por los petroleros, y la situación interna de México demasiado débil para imponerla. Sin embargo, aun cuando los propósitos de Carranza, Obregón y Calles, en esta materia, no se alcanzaron, establecieron un claro antecedente dentro del proceso que culminó con la ulterior expropiación petrolera, al presentarse la coyuntura histórica que lo hizo posible.

1. *Contenido de la ley reglamentaria del artículo 27 de la constitución y de la ley orgánica de la fracción I del mismo*

Para acrecentar la participación gubernamental en la producción petrolera de México, Plutarco Elías Calles, al poco tiempo de tomar posesión de su cargo como presidente, nombró una comisión mixta con representantes del ejecutivo y del legislativo para que redactase un proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo.<sup>1</sup>

La comisión estuvo integrada por el diputado Jesús Yépez Solórzano, por el senador Ignacio Rodarte, por el ingeniero Joaquín Santaella como representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el licenciado Manuel de la Peña, como representante de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.<sup>2</sup> El proyecto que diseñó esta comisión fue aprobado por el congreso mexicano en diciembre de 1925 y publicado el 31 de diciembre en el *Diario Oficial*. La ley reglamentaria, en concordancia con el artículo 27 de la constitución, otorgaba a la nación

<sup>1</sup> Antonio J. Bermúdez, *The Mexican National Petroleum Industry. A case study in nationalization*, Stanford University Press, 1963, p. 9.

<sup>2</sup> Jesús Silva Herzog, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1964, p. 51.

el dominio directo, "inalienable e imprescriptible ... de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico". Establecía, a su vez, que la industria petrolera sería de utilidad pública y que, por lo tanto, "sólo con autorización expresa del ejecutivo federal, concedida en los términos de la presente ley y sus reglamentos", podrían ejecutarse los trabajos que dicha industria requiriera.<sup>3</sup> El gobierno federal otorgaría concesiones petroleras a los mexicanos y sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas y obligadas a sujetarse a los preceptos de esta ley. Los extranjeros, además de esta obligación, tendrían que cumplir con lo prescrito en la fracción 1 del artículo 27, considerándose como nacionales con respecto a los bienes adquiridos por ellos en el país, sin invocar a la protección de sus gobiernos..<sup>4</sup>

En los artículos sucesivos (del 7 al 11) se especificaban las bases sobre las cuales se otorgarían las concesiones de exploración y explotación del petróleo, las concesiones para establecer oleoductos de "uso público" y de uso privado, las concesiones que se otorgarían a refinerías y plantas de aprovechamiento de gas y las que se llevarán a cabo en terrenos federales.<sup>5</sup>

Con el fin de respetar los derechos adquiridos, la ley procedía a confirmar concesiones otorgadas con anterioridad por el ejecutivo y al amparo de las leyes vigentes. Para esto se estableció la confirmación de derechos y contratos adquiridos antes del 1º de mayo de 1917 y no por más de cincuenta años.<sup>6</sup> Esta limitación en la posesión de propiedades petroleras significaba claramente el primer paso hacia una posterior nacionalización de toda la industria. A pesar de haberse incluido en la ley la definición de "actos positivos", acordados en Bucareli, se negaban las posesiones perpetuas.

El artículo 15 de la ley reglamentaria establecía que las propiedades petroleras tenían que solicitar del gobierno concesiones confirmatorias antes del 1º de enero de 1927, "pasado este plazo, se tendrán por renunciados estos derechos, y no tendrán efecto al-

<sup>3</sup> "Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo", *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1925, p. 892.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 892-893.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 894.

gundo contra el Gobierno federal, los derechos cuya confirmación no se haya solicitado.”<sup>7</sup>

En los últimos artículos de la ley (del 16 al 22), se especificaban las causas de caducidad de una concesión petrolera, las multas a las infracciones de esta ley y los impuestos que gravarían a la industria petrolera. Así mismo, se facultaba al ejecutivo a tomar las medidas necesarias para evitar el alza de los precios de los productos petroleros que se vendieran en el país y a expedir las disposiciones reglamentarias de esta ley.<sup>8</sup> El reglamento correspondiente a esta ley fue aprobado y publicado a principios de abril de 1926.<sup>9</sup>

Por ese mismo tiempo, Calles sometió al congreso otro proyecto para reglamentar la fracción I del artículo 27, que fue aprobado y después dado a conocer en el *Diario Oficial* el 21 de enero del siguiente año.<sup>10</sup> Esta ley no trataba directamente la situación de la industria petrolera, pero sí la afectaba seriamente, pues contenía prohibiciones a individuos o sociedades extranjeras para poseer terrenos en una faja de cincuenta y cien kilómetros a lo largo de costas y fronteras respectivamente, y muchos terrenos petroleros se encontraban cerca de la costa del Golfo de México.<sup>11</sup> Al tratar de regresar a México el control sobre su patrimonio nacional, se limitaban necesariamente los derechos de propiedad de los extranjeros, originando la controversia petrolera con el gobierno norteamericano.

La ley orgánica de la fracción I del artículo 27 establecía que “ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja.”<sup>12</sup> Las sociedades mexicanas que poseyeran fincas rústicas con fines agrícolas, po-

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> “Reglamento de la ley del petróleo de 26 de diciembre de 1925”, *Diario Oficial*, 8 de abril de 1926, p. 722-734.

<sup>10</sup> “Ley orgánica de la fracción I del artículo 27 de la constitución general”, *Diario Oficial*, 21 de enero de 1926, p. 273-275.

<sup>11</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, (Colección Centro de Estudios internacionales, v), p. 227-228.

<sup>12</sup> “Ley orgánica...”, *op. cit.*, p. 273.

dían aceptar capital extranjero a condición de que éstos firmaran un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del cual se consideraran como nacionales respecto de los bienes que se les permitiera adquirir, y a no invocar a la protección de sus gobiernos bajo pena de perder dichos bienes.<sup>13</sup> Si la participación del extranjero era de un cincuenta por ciento o más del interés total de dichas sociedades mexicanas, se negaba el permiso, a menos que se enajenara el excedente en un plazo de diez años, tratándose de personas morales, o a su muerte, en caso de personas físicas.<sup>14</sup>

En su artículo 5, disponía que “los derechos objeto de la presente ley, no comprendidos en el artículo anterior, y adquiridos legalmente por extranjeros con anterioridad a la vigencia de la misma podrán ser conservados por los actuales propietarios hasta su muerte.”<sup>15</sup> En caso de herencia de bienes cuya adquisición vedaba la ley a los extranjeros o de adjudicaciones de derechos preexistentes a la ley, se concedía en el artículo 6 que la Secretaría de Relaciones Exteriores diese el permiso para tal adjudicación con la condición de que se transmitieran los derechos a personas capacitadas en un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, en el primer caso, o de la adjudicación en el segundo.<sup>16</sup>

Las dos leyes expedidas por el gobierno del presidente Calles demuestran su intención de evadir las supuestas obligaciones que Obregón había contraído con el gobierno norteamericano en las pláticas de Bucareli, relacionadas con la propiedad del subsuelo. Calles se mostraba dispuesto a reestructurar las relaciones políticas de México con los Estados Unidos tratando de dar valor efectivo al artículo 27 constitucional y disminuyendo así la dependencia que nuestro país había establecido durante el Porfiriato.<sup>17</sup>

En un principio pareció que Calles estaba decidido a alcanzar su objetivo a costa de los problemas internacionales que pudieran surgir. Lorenzo Meyer afirma que “antes de presentar y aprobar la nueva legislación sobre el petróleo, en diciembre de 1925, va-

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 273-274.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 233-234.

rios miembros del congreso discutieron con Calles las posibles consecuencias internacionales de su acción; éste les manifestó que en última instancia estaba decidido a caer pero no a transigir; los legisladores siguieron entonces adelante".<sup>18</sup> Sin embargo, transigió, pues de 1925 a 1927 no aplicó las penas por el incumplimiento de las leyes expedidas por miedo a precipitar una grave crisis.

## 2. *La reacción del gobierno de los Estados Unidos ante la legislación petrolera de Calles*

Los proyectos legislativos del artículo 27 del año de 1925 provocaron una situación de alarma en los Estados Unidos. Las compañías petroleras norteamericanas se unieron entre sí para luchar en contra de los planes del gobierno mexicano y hacerlos fracasar.<sup>19</sup> A través de su Departamento de Estado y de su embajada en México, manifestaron su protesta en contra de dicha legislación, aun cuando ésta no era vigente todavía y no dañaba ningún derecho de ciudadanos norteamericanos.<sup>20</sup> Los petroleros exigieron a su gobierno que reclamara sin rodeos a la, según ellos, retroactiva y anticonstitucional futura legislación petrolera. Se dirigieron también a Calles directamente, recordándole que había aprobado los acuerdos hechos por el régimen anterior y que iban en contra de los proyectos legislativos que se efectuaban en esos momentos. Calles les respondió que él no podía intervenir en cuestiones que sólo competían al poder Legislativo.<sup>21</sup>

Las negociaciones entre los dos gobiernos tuvieron un tono francamente violento, especialmente por la actitud del embajador James R. Sheffield y del secretario de Estado Frank B. Kellogg, quienes se propusieron defender los intereses petroleros de sus con-

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>19</sup> A pesar de que la compañía petrolera más importante "El Aguila" era inglesa, los Estados Unidos eran los mayores productores de petróleo en México pues controlaban un 58% de la producción y la Gran Bretaña tan sólo un 34%. J. Fred Rippey, *American Policies Abroad: Mexico*, The University of Chicago Press, 1928, p. 73. Citado por John W. F. Dulles, *Yesterday in Mexico. A chronicle of the Revolution 1919-1936*, Austin, University of Texas Press, 1972 (Hay edición en español publicada por el Fondo de Cultura Económica, 1977), p. 319.

<sup>20</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 231.

<sup>21</sup> "Compañías petroleras a Calles, 24 de septiembre de 1925" y "Calles a compañías petroleras, 29 de octubre de 1925". *Records of the Department of State*, 812. 6363/1600, National Archives, Washington, D. C. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 230.

ciudadanos, tomando como antecedente principal las declaraciones de los comisionados mexicanos durante las Conferencias de Bucareli de 1923. A lo largo de 1925, Kellogg manifestó en varias ocasiones que los Estados Unidos no permitirían que los proyectos confiscatorios de la legislación petrolera se llevaran a cabo.<sup>22</sup> Con el objeto de asegurarse que México no se apartaría de lo convenido en Bucareli, el gobierno norteamericano insistió ante Calles, en un principio, en firmar un tratado de amistad y comercio, semejante al que se había ofrecido a Obregón. Pero Calles rechazó la proposición.<sup>23</sup>

Sheffield intervino también activamente en contra de la aplicación de las leyes petroleras, presionando implacablemente a sus superiores a tomar medidas enérgicas para proteger los derechos norteamericanos en México. Influido por las compañías petroleras procuró desprestigiar al gobierno mexicano ante su país. Y no sólo

...se concretó a apoyar incondicionalmente la posición de las compañías, sino que cuando éstas dieron muestras de abandonar su oposición y aceptar la legislación mexicana, insistió en la necesidad de que se mantuvieran firmes en la negativa inicial y no vaciló en proponer el empleo de la fuerza para frustrar los intentos de Calles por consumar "la violación del derecho internacional a través de la confiscación"; tan drástica medida era necesaria no sólo para defender los intereses de unas cuantas empresas norteamericanas en México sino "en bien de la civilización y el comercio pacífico".<sup>24</sup>

Desde el punto de vista de un pueblo imperialista, Sheffield no dejaba de tener razón, pues el establecer un antecedente de este tipo en México, serviría de ejemplo a seguir en otros países, donde los norteamericanos tenían también importantes intereses que defender. Los inversionistas extranjeros querían que México reconociera, para ellos y sus propiedades en el país, un régimen de excepción y de privilegio aun a costa de su soberanía.

Al regreso de una larga estancia en los Estados Unidos, de diciembre de 1924 a febrero de 1925, el embajador norteamericano consiguió entrevistarse con el presidente Calles el 16 de mayo;

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 231.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>24</sup> David Cronon, *Josephus Daniels in Mexico*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1960, p. 48-49. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 223.

pero no llegaron a entenderse.<sup>25</sup> Según el *Memoire* de Sheffield, única relación de su entrevista, Calles parecía estar convencido de que el único propósito que buscaba el capitalista extranjero en México era explotar, y estaba decidido a nacionalizar tierras, minas, bosques y petróleo, a pesar de afectar necesariamente a un gran número de posesiones norteamericanas.<sup>26</sup> El presidente había resuelto que el capital extranjero debía participar más en la economía de México aceptando mayores impuestos y aumentando los salarios, esto último para fortalecer las organizaciones de obreros mexicanos. En esa ocasión Sheffield le advirtió que tales medidas retardarían el progreso material del país porque alejarían a los inversionistas de México. Los Estados Unidos estaban ansiosos de ayudar a México en cualquier forma, decía Sheffield, a cambio de que las vidas y los derechos de sus conciudadanos quedaran protegidos. Calles insistió que los derechos de propiedad de los norteamericanos recibirían sólo la protección a que tenían derecho según las leyes mexicanas. El embajador quedó decepcionado de la entrevista y convencido de que sólo la experiencia podía hacer que Calles abandonara su, según él, desatinado propósito.<sup>27</sup> A pesar de estar en total desacuerdo con la política del gobierno de Calles, Sheffield declaraba en la prensa norteamericana que las relaciones entre los dos países eran amistosas, alababa la actitud de Calles ante los Estados Unidos y afirmaba que no se vislumbraban problemas serios con el presidente mexicano.<sup>28</sup>

Sheffield no perdió tiempo en comunicarse con su nuevo jefe, Frank B. Kellogg, quien reemplazó a Hughes como secretario de Estado en marzo de 1925. Al mes siguiente, el embajador se quejaba con él de las numerosas extralimitaciones y arrogantes demandas de los trabajadores mexicanos, que presentaban graves problemas al capital norteamericano. Convencido de que pronto surgirían conflictos con México, decidió entrevistarse personalmente con Kellogg en junio de ese año.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> James John Horn, *Diplomacy by ultimatum: Ambassador Sheffield and Mexican American Relations 1924-1927*, Nueva York, State University of New York at Buffalo, 1969, p. 43-45.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Sheffield, "Mexico", The James Rockwell Sheffield Papers, Sterling Memorial Library, Yale University, 14, 23, 26. *New York Times*, May 17, 1925. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 44.

<sup>28</sup> *New York Times*, May 2, 24, 1925; June 3, 1925. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 50.

<sup>29</sup> "Sheffield to Frank B. Kellogg, April 6, 1925", *Records of the*

A raíz de esta conversación, el secretario de Estado hizo declaraciones a la prensa, amenazando seriamente al gobierno mexicano. Empezaba por recordarle las obligaciones que había contraído en las Conferencias de Bucareli y esperaba que México restaurara las propiedades ilegalmente quitadas a sus dueños e indemnizara a los ciudadanos americanos. Atacó duramente las "violaciones" ocasionadas por las leyes agrarias por las que no se había dado ninguna compensación a los americanos. Finalmente, después de referirse a otro posible movimiento revolucionario en México, señaló que ese país contaría con el apoyo de su gobierno siempre y cuando protegiera las vidas y los intereses americanos y cumpliera con sus compromisos internacionales.<sup>30</sup>

La inquietante declaración de Kellogg, provocó indignación en nuestro país y desató muchos comentarios en la prensa mexicana que la calificaban de enérgica y fuera de lugar.<sup>31</sup> Calles no dejó esperar su respuesta manifestando que no iba a permitir intervenciones de extranjeros en asuntos internos de su gobierno. Afirmó que México había demostrado su interés en cumplir con sus obligaciones internacionales al celebrar convenciones de reclamaciones para conocer los daños sufridos a extranjeros y pagar las debidas indemnizaciones, aun cuando no estaba obligado a hacerlo conforme al derecho internacional. Rechazaba que la aplicación de las leyes agrarias pudiera ser un motivo de queja,

...porque México las ha expedido en ejercicio de su soberanía e independientemente de eso, el Departamento de Estado, en nombre de los nacionales americanos, ha aceptado la forma de indemnización prescrita por las leyes mexicanas.

Denunciaba, además, que las declaraciones de Kellogg entrañaban una amenaza a la soberanía de México y que su gobierno no estaba "dispuesto a subordinar sus relaciones internacionales a las exigencias de cualquier otro país".<sup>32</sup> En México, el congreso,

*Department of State*, 812.00/27533, National Archives, Washington, D.C. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 47.

<sup>30</sup> Ernest Gruening, *México and its Heritage*, New York, Greenwood Press, 1968, p. 600-601. Emilio Portes Gil, *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964, p. 392. Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones ERA, 1974, p. 388.

<sup>31</sup> Luis N. Morones, "Calles obligó a las compañías petroleras a cumplir las leyes", *El Universal*, 9 de febrero de 1957..

<sup>32</sup> XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados (editor), *Los presidentes*

el ejército y las organizaciones obreras y campesinas manifestaron su apoyo y solidaridad al presidente Calles censurando la conducta de Kellogg. Por su parte, en los Estados Unidos, el *World*, el *New Republic*, el *Washington Post* y otros periódicos se pronunciaron también en contra de las amenazas del secretario de Estado.<sup>33</sup>

Sheffield pareció no haberse perturbado por la respuesta de Calles, pues el 17 de junio pronunció un discurso en un banquete que le ofreció la Universidad de Yale, en New Haven, donde se refirió a México, sin mencionar las recientes declaraciones. Dijo que cuando un país formaba parte del concierto de las naciones, tenía que actuar conforme a las leyes internacionales y vivir dentro de esta legalidad, respetando y protegiendo los derechos de los extranjeros. Puntualizaba que los norteamericanos en el extranjero deberían gozar de este derecho.<sup>34</sup>

En su informe presidencial del 1º de septiembre de 1925, Calles dio a conocer la importancia de los proyectos legislativos del artículo 27 que se estaban llevando a cabo y que se someterían al Congreso de la Unión. Asimismo mencionó que entre México y los Estados Unidos se habían aprobado convenios pendientes sobre el contrabando, el tráfico ilícito de narcóticos, la migración, la pesca en aguas limítrofes y la extradición. Estos tratados se llevaron a cabo seguramente como precaución para aprobar posteriormente al reglamento de las fracciones I y IV del artículo 27.<sup>35</sup> Después de referirse a las declaraciones hechas por el secretario de Estado de los Estados Unidos y de las debidas rectificaciones que el ejecutivo a su cargo había hecho, informó que las relaciones entre los dos países marchaban "sobre un entendimiento cordial y franco", a pesar de que esta cordialidad era sólo aparente.<sup>36</sup>

*de México ante la Nación. Informes, manifiestos y otros documentos de 1821 a 1966*, 5 v., México, Imprenta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1966, v. 5, p. 684.

<sup>33</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 232. Alfonso Taracena dice que, según una agencia mexicana de prensa, un diez por ciento de los periódicos se mostraron favorables a México, otro diez por ciento neutral y que un ochenta por ciento nos fue adverso. Alfonso Taracena, *La verdadera Revolución Mexicana*, 16 v., México, Editorial Jus, 1961, v. 10, p. 268.

<sup>34</sup> *Yale Alumni Weekly*, July 3, 1925, in Sheffield Scrapbook, James Rockwell Sheffield Papers, Yale University Library. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 58. Portes Gil, *op. cit.*, p. 393.

<sup>35</sup> XLVI Legislatura..., *Los presidentes de...*, *op. cit.*, v. 3, p. 660, 663.

<sup>36</sup> *Ibidem*, v. 3, p. 666.

Por su parte, la embajada mexicana en Washington y los consulados en el resto del país informaban constantemente de la oposición que prevalecía en los Estados Unidos con motivo de los proyectos reglamentarios del artículo 27. Se había desatado una campaña subversiva contra el gobierno de Calles, probablemente apoyada por el gobierno norteamericano y por las compañías petroleras.<sup>37</sup>

### 3. *Contenido de la correspondencia diplomática entre México y los Estados Unidos a partir de noviembre de 1925*

Desde finales de 1925 y a lo largo de 1926 se entabló una larga correspondencia entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos que, a pesar de haberse manejado con cortesía y haber sido útil en aclarar los puntos de discusión, no llegó a ningún acuerdo formal y presentó el peligro de que los dos países rompieran sus relaciones. A través de esta correspondencia los dos gobiernos mantuvieron con firmeza sus puntos de vista y refutaron repetidas veces sus argumentos a favor y en contra de las leyes del petróleo y tierras que México intentaba poner en vigor. Las comunicaciones de los Estados Unidos fueron cada vez más mordaces cuando México procedió a promulgar su legislación,<sup>38</sup> poniéndose de manifiesto el carácter intervencionista de la doctrina que el presidente Calvin Coolidge y su secretario de Estado habían adoptado en materia de política exterior.

Este período comenzó con un *Aide Memorie*, sin firma, dirigido por Kellogg y presentado por el embajador americano al secretario de Relaciones Exteriores de México, Aarón Sáenz, el 17 de noviembre de 1925.<sup>39</sup> En este documento el gobierno americano proponía negociar un tratado de amistad y comercio, para el cual, se afirmaba, ya no existían los impedimentos que había en 1924. Aunque ésta era la finalidad diplomática del comunicado, en el fondo se quería manifestar el desacuerdo del gobierno norte-

<sup>37</sup> Sin embargo, dentro del senado norteamericano surgió una importante y violenta oposición a la política mexicana de Coolidge y de Kellog, dirigida por el senador Borah, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, y por el senador La Follete. Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 242-243.

<sup>38</sup> Gruening, *op. cit.*, p. 608.

<sup>39</sup> México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia oficial cambiada entre los gobiernos de México y los Estados Unidos con motivo de las dos leyes reglamentarias de la fracción 1 del artículo 27 de la constitución mexicana*, p. 7, 8.

americano ante los proyectos legislativos en discusión. Se afirmaba que un tratado semejante sería muy conveniente, porque los americanos afectados con dicha legislación apelarían a su gobierno, y éste no tendría otra alternativa que respaldar sus derechos. Recordando las negociaciones hechas en mayo de 1923, se insistía en que era necesario ponerse de acuerdo ahora que se trataba de formular una nueva legislación, insinuando que ésta afectaría lo estipulado anteriormente.<sup>40</sup> Sáenz respondió a Sheffield, el 27 de noviembre, diciéndole que

...por más que usted manifiesta su decidida actitud de no querer intervenir en la legislación mexicana que está elaborando ni tampoco de criticarla, repetidas veces se refiere a ella, debo entender que es esa legislación la que preocupa a usted y la que cree que puede perjudicar a los intereses americanos y contrariar el espíritu amistoso de las pláticas [de mayo de 1923].<sup>41</sup>

Tomando esta consideración le hacía dos aclaraciones importantes: primero, que los acuerdos de 1923 no podían ser invocados porque se trataban de meros intercambios de puntos de vista sin valor jurídico, a excepción de las convenciones de reclamaciones y, segundo, que la legislación pendiente no tenía la intención de dañar a los extranjeros y a los capitales que vinieran a radicarse en México, sino que, por el contrario, se había dado con el objeto de disipar la vaguedad que había en esa materia y que era perjudicial para esos inversionistas.<sup>42</sup> Por otra parte no desechó la propuesta para la firma del tratado sugerido, diciendo que su gobierno estaba "dispuesto a negociar con los Estados Unidos un tratado de amistad y comercio, siempre que este tratado proteja los legítimos intereses de ambos países y tenga un carácter de estricta y efectiva reciprocidad y de reconocimiento y respeto de las partes contratantes".<sup>43</sup>

Estos dos documentos dieron principio a la controversia diplomática que giró en torno al problema de si dicha legislación se

<sup>40</sup> *Ibidem*. Portes Gil, *op. cit.*, p. 393-394.

<sup>41</sup> "Sáenz a Sheffield, 27 de noviembre de 1925", en Aarón Sáenz, *La política internacional de la revolución. Estudios y documentos*, prólogo de Manuel González Ramírez, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, (*Vida y pensamiento en México*), p. 453-454.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 454.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 453.

ajustaba o no a los principios del derecho internacional. Las objeciones del gobierno americano se basaron en las siguientes cuestiones:

- a) si la legislación del artículo 27 era retroactiva y confiscatoria;
- b) el problema de la confirmación de derechos;
- c) la restricción de "acto positivo";
- d) si el gobierno de Calles estaba o no dispuesto a cumplir con lo acordado en las Conferencias de Bucareli;
- e) el problema de la "zona prohibida";
- f) si los extranjeros podían renunciar a recurrir a la protección de sus gobiernos en caso de conflicto con México;
- g) el que los extranjeros no pudieran poseer más de un cincuenta por ciento de propiedades agrícolas;
- h) la obligación de denunciar las tierras petroleras según circular número 11 dada por Carranza el 15 de enero de 1915.

En estos puntos se centró el tema de discusión entre los dos gobiernos, que tuvo todos los caracteres de alegato jurídico. El capítulo agrario de esta reglamentación fue relegado a un segundo plano por parte del Departamento de Estado para dar importancia a la parte correspondiente a la cuestión petrolera.<sup>44</sup>

Los argumentos en los que se basaba el gobierno de los Estados Unidos para acusar de confiscatoria y retroactiva la legislación mexicana eran los siguientes:

Primero. El hecho que los propietarios estuvieran obligados a cambiar la propiedad por concesiones de cincuenta años era una medida confiscatoria y retroactiva, pues los norteamericanos iban a ser desposeídos de los derechos legalmente adquiridos con anterioridad.<sup>45</sup> Se alegó también que confirmar un derecho que ha-

<sup>44</sup> Manuel González Ramírez, *La revolución social de México*, 3 v., México, Fondo de Cultura Económica, 1960, v. 3, p. 284.

<sup>45</sup> "Kellogg a Sáenz, julio 31 de 1926", citado por Gruening, *op. cit.*, p. 607.

bía sido intemporal antes de 1917, no podía ser limitado en su duración. En una nota dirigida al secretario de Relaciones Exteriores de México, Kellogg razonaba al respecto lo siguiente:

Todo [Estado] soberano tiene el derecho absoluto, dentro de su propia jurisdicción, de promulgar leyes que fijen la adquisición de bienes en lo futuro. Este derecho no puede ser cuestionado por ningún otro Estado. Si México desea impedir que los extranjeros adquieran en lo futuro derechos de propiedad de cualquier naturaleza dentro de su jurisdicción, este gobierno no tiene ninguna sugestión qué presentar. Sin embargo, cuando cualquier gobierno extranjero tratar de desposeer a extranjeros de derechos de propiedad que ya han sido adquiridos legalmente, este gobierno, por lo que toca a sus ciudadanos, tiene el deber ineludible de hacer representaciones y esfuerzos para evitar esa acción. Este Gobierno se ha preocupado, y se preocupa ahora, únicamente de los derechos de propiedad en México adquiridos debida y legalmente por ciudadanos americanos según leyes existentes en la época de adquisición, y ha solicitado en lo pasado, y solicita ahora que el gobierno mexicano, para la protección de esos derechos, imparta garantías proveídas por los principios generalmente aceptados de derecho y por la equidad.<sup>46</sup>

Segundo. La ley no reconocía los derechos legalmente adquiridos cuando las leyes mexicanas de 1884, 1892 y 1909 habían dispuesto que el propietario o arrendatario de la superficie de la tierra tenía derecho sobre los combustibles minerales y aceites contenidos en el subsuelo.<sup>47</sup>

Tercero. La ley no respetaba las decisiones de la Suprema Corte de México, que disponían respetar los derechos de propiedad de las corporaciones e individuos que hubieran efectuado "actos positivos" (citando los artículos IV, XIV y XV de la ley). Se afirmaba que en un caso de amparo sentenciado el 30 de agosto de 1921, la Suprema Corte de México había interpretado el párrafo IV del artículo 27 como no retroactivo en casos en que los derechos hubieran sido legítimamente adquiridos antes de la fecha en que la constitución entrara en vigor y que en esto consistía el haber ejecutado "acto positivo". El mismo principio

<sup>46</sup> "Kellogg a Sáenz, 28 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 42.

<sup>47</sup> "Sheffield a Sáenz, 8 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 27-30.

había sido utilizado en otros cuatro casos de amparo, estableciéndose, según las leyes mexicanas, un precedente que no podía ser desconocido. El gobierno norteamericano recordaba, además, que México se había comprometido a respetar y poner en vigor estas decisiones del poder judicial.<sup>48</sup>

Cuarto. La ley contradecía lo declarado en las Conferencias de 1923 por los comisionados mexicanos respecto a que el gobierno mexicano se había comprometido a conceder derechos preferentes a los propietarios de la superficie o a las personas capacitadas para ejercer sus derechos preferentes al petróleo en el subsuelo que no hubieran ejecutado un "acto positivo".<sup>49</sup>

Según el gobierno de Washington, México quebrantaba su responsabilidad internacional, porque la ley en cuestión parecía no reconocer esos derechos preferentes, violando lo acordado en 1923. Decían que las promesas dadas por Obregón en las Conferencias de Bucareli habían sido previas al reconocimiento, y que éste no se hubiera concedido si no se hubiera tenido confianza en el cumplimiento de aquéllas.<sup>50</sup> Haciendo estas consideraciones el gobierno norteamericano esperaba:

... que la reglamentación que expedirá su excelencia el presidente confirmará los derechos de propietarios del subsuelo, quienes con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1917, habían adquirido derechos de acuerdo con las decisiones de la Suprema Corte de México, y que hubiesen ejecutado actos positivos según quedaron definidos por las declaraciones y convenios hechos por el gobierno mexicano con fecha 2 de agosto de 1923, durante las negociaciones hechas ese año y de acuerdo con las repetidas seguridades del gobierno mexicano hechas muchas veces desde 1920 y más especialmente en 1923.<sup>51</sup>

Ante estas cuatro argumentaciones, México sostuvo, por su parte, que las leyes reglamentarias del artículo 27 de la constitución no eran de carácter retroactivo ni confiscatorio, pues ex-

<sup>48</sup> "Kellogg a Sáenz, 28 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 45-48.

<sup>49</sup> "Sheffield a Sáenz, 8 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 27-30.

<sup>50</sup> E. Gruening, *op. cit.*, p. 608.

<sup>51</sup> "Kellogg a Sáenz, 28 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 44-45.

presamente respetaban los derechos adquiridos con anterioridad a 1917:

... si bien es cierto que la ley mexicana disponía lo que se expone y que conforme a la nueva legislación los depósitos de petróleo son de propiedad de la nación, esto no significa que se desconozcan derechos legalmente adquiridos con anterioridad. En efecto, un derecho no se adquiere sino por su ejercicio. El propietario de la superficie podía explotar el subsuelo como cosa suya, pero mientras no lo hiciera no podía adquirir la propiedad de cosa alguna que se encontrara en éste.<sup>52</sup>

Pero si esto implicaba una violación a una obligación internacional, México estaba dispuesto a indemnizar los daños que ocasionara la aplicación de dicha ley. A este respecto Kellogg había argüido que en casos específicos los efectos de la constitución mexicana no podían tener reparación por los daños materiales ocasionados a propietarios americanos y rechazó el ofrecimiento mexicano de indemnizar si esos daños podían ser comprobados. Según su concepción del derecho de las naciones, cuando un acto de soberanía perjudicaba un título de propiedad se cometía una lesión para la que no existía compensación alguna, y que, por lo tanto, era un hecho confiscatorio en sí mismo y contrario al derecho internacional.<sup>53</sup>

En relación a las concesiones, válidas por cincuenta años, el gobierno mexicano sostuvo que no era retroactivo el otorgarlas, pues señalaban el término para el futuro ejercicio de ese derecho sin que se modificaran sus efectos ya consumados. Dar una concesión a cambio de un título actual significaba confirmarlo, porque se tenía la intención de repetarlo. Además, el plazo de confirmación a cincuenta años, se consideraba lo suficientemente largo como para poder agotar depósitos en explotación, y si esto no bastaba se aseguraba conceder una prórroga.<sup>54</sup>

En primer lugar, el hecho de que el título primitivo se confirme mediante una concesión, da al propietario el derecho de dedicarse

<sup>52</sup> "Sáenz a Sheffield, 20 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 32.

<sup>53</sup> Walter Lippman, "Vested Rights nationalism en Latin America", *Foreign Affairs*, v. 5, núm. 3, abril de 1921, p. 353-363, p. 359.

<sup>54</sup> "Sáenz a Sheffield, 12 de febrero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 63.

a las mismas actividades a que le daba derecho dicho título primitivo; en segundo lugar, el plazo que se señala es bastante amplio en términos de que dentro de él puede quedar agotado un yacimiento de petróleo, y aunque así no fuera, como la concesión es prorrogable, no resultaría perjuicio alguno; y, en tercer lugar, la prórroga de la concesión suprime la limitación del plazo señalado al ejercicio del derecho.<sup>55</sup>

Con el objeto de controlar la propiedad de su subsuelo y cumplir con sus principios constitucionales, México consideraba que la disposición que daba las concesiones por cincuenta años era una justa y equitativa solución. Se argumentaba que no podían existir leyes distintas para los derechos adquiridos antes de 1917 y para los que se adquirieron después; ni tampoco era posible que rigieran principios diferentes para nacionales y extranjeros.<sup>56</sup>

A través de las notas de Sáenz, el gobierno mexicano manifestó su derecho a establecer las modalidades y modificaciones legales necesarias para defender sus intereses y hacer posible su desarrollo.<sup>57</sup>

Una ley posterior puede modificar el estado de derecho creado por una ley anterior sin ser retroactiva; y no sólo puede hacerlo sino que necesariamente tiene que ser así porque de otro modo la legislación quedaría inmovilizada, lo que es absurdo, porque el derecho no es más que un aspecto de la vida de los pueblos y tiene que irse modificando para adaptarse a las nuevas necesidades de éstos. De otro modo, no se habría suprimido la esclavitud, ni los mayorazgos, ni la sucesión forzosa, ni los censos irredimibles, etcétera. Siempre se supone que la nueva ley es mejor que la anterior y la única limitación puesta a la aplicación de aquélla, es la que no sea retroactiva, y no lo es en cuanto no ataca efectos ya consumados de un derecho, y en el caso de que se trata no había efectos consumados. Ahora bien, si se trata de los casos en que tales efectos han sido consumados, el artículo 14 de la ley provee a la aplicación no retroactiva de ésta.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Sáenz a Sheffield, 27 de marzo de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 81-82.

<sup>56</sup> "Sáenz a Kellogg, 7 de octubre de 1926", en Gruening, *op. cit.*, p. 608.

<sup>57</sup> "Sáenz a Sheffield, 5 de diciembre de 1925", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 21.

<sup>58</sup> "Sáenz a Sheffield, 20 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 32.

Aludiendo a la misma argumentación, Sáenz citó en una ocasión al presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, diciendo lo siguiente:

La jurisdicción de la nación dentro de su propio territorio es necesariamente exclusiva y absoluta. No es susceptible de limitación alguna que no sea impuesta por sí misma. Cualquiera restricción a aquélla, cuya validez se derivara de una fuente externa, implicaría una disminución de su soberanía en la misma extensión en el poder que pudiera imponer tal restricción.

Por consiguiente, todas las excepciones al poder absoluto completo de una nación dentro de su territorio deben derivarse del consentimiento de la nación misma. No pueden derivarse de ninguna otra fuente legítima.<sup>59</sup>

Siguiendo al mismo funcionario, Sáenz agregaba que los extranjeros estaban obligados a obediencia temporal y local del país donde se encontrasen y estaban sujetos a su jurisdicción.<sup>60</sup>

El secretario de Relaciones Exteriores de México refutó así las críticas que hacía el embajador Sheffield. Ponía el caso de la legislación que existía en el estado de Illinois que era más estricta, pues los plazos que se daban para que los extranjeros se deshicieran de sus propiedades eran más cortos, y el incumplimiento de los preceptos era castigado con la pérdida de los bienes raíces o derechos de que se tratara en favor de dicho estado.<sup>61</sup> Hizo referencia también al carácter confiscatorio de otras leyes americanas como la que abolía la esclavitud en la Guerra Civil; la enmienda XVIII (*Eighteen Amendment*), que cancelaba millones de destiladoras; las leyes territoriales antijaponesas en California, y otras leyes análogas.<sup>62</sup> Concluía diciendo que "según un reconocido principio de derecho de gentes, una nación no debe reclamar por violaciones de derecho que ella misma no concede, y por eso no cabría que los Estados Unidos pretendieran impedir que México adoptara iguales leyes, en ejercicio de su soberanía".<sup>63</sup>

<sup>59</sup> "Sáenz a Kellogg, 12 de febrero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 55.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> "Sáenz a Sheffield, 7 de diciembre de 1925", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 17-18.

<sup>62</sup> Gruening, *op. cit.*, p. 605.

<sup>63</sup> "Sáenz a Sheffield, 7 de diciembre de 1925", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 18.

En lo referente al problema de la restricción de "actos positivos" se contestó al embajador norteamericano que, según el artículo 14 de la ley, los extranjeros que hubieran ejecutado "actos positivos" antes de la vigencia de la constitución, tendrían la confirmación de tales derechos. Que además en los artículos 5 y 6 de la ley orgánica de la fracción I del artículo 27 se establecía "que los derechos sobre bienes raíces ubicados en la zona prohibida que no tiene fines agrícolas, adquiridos legalmente por extranjeros con anterioridad a la vigencia, podrán ser conservados por los actuales propietarios hasta su muerte".<sup>64</sup> Citando el artículo 14 de la ley del petróleo se aclaraba que un "acto positivo" equivalía a que se hubieran iniciado trabajos de explotación petrolera o que se hubieran celebrado contratos con este fin antes de la legislación, y que estos casos se respetarían siempre y cuando fueran confirmados.<sup>65</sup>

Sáenz explicó que las leyes de 1884, 1892 y 1909 daban al propietario de la superficie o al que tuviera derecho a ella, la facultad de apropiarse de lo que hubiera en el subsuelo; pero que si el beneficiario no había ejecutado un "acto positivo" que tendiera a esa apropiación, no adquiriría ningún derecho. Decía que en 1923 los comisionados americanos habían aceptado una enumeración de los casos en que se efectuaban dichos actos y que eran substancialmente los mismos a que se refería el artículo 14 de la citada ley.<sup>66</sup> Sin embargo, el Departamento de Estado rechazaba definitivamente la distinción entre aquellas zonas donde se habían efectuado "actos positivos" y aquéllas en donde no, y quería que el gobierno mexicano reconociera los derechos petroleros en toda la zona adquirida o arrendada antes de mayo de 1917.<sup>67</sup> El punto en desacuerdo consistía, entonces, en la definición de los "actos positivos", que según los norteamericanos se restringían con las leyes de 1925 en relación a lo acordado en Bucareli.<sup>68</sup> Sáenz contestó también que las sentencias de la corte, a este respecto, no serían modificadas. Pero recordaba que dichas sentencias no tenían el alcance de leyes, ni quitaban al poder legislativo su

<sup>64</sup> "Sáenz a Sheffield, 20 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 33-34.

<sup>65</sup> *Ibidem.*

<sup>66</sup> "Sáenz a Kellogg, 12 de febrero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 60.

<sup>67</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 237.

<sup>68</sup> Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, L-E547, t. xv, leg. 3, ff. 27-30; citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 229.

facultad para expedir las que creyera convenientes. Sin embargo, insistió en que el ejecutivo mexicano seguiría la medida adoptada por la corte y concedería permisos para perforar a propietarios con derechos al petróleo.<sup>69</sup>

Por otra parte, el gobierno mexicano aclaró que las negociaciones de 1923 ciertamente habían concedido derechos preferentes a los propietarios del subsuelo o a las personas capacitadas para ejercer sus derechos preferentes al petróleo en el subsuelo que no hubieran ejecutado un "acto positivo", pero que el ejecutivo mexicano no tenía la intención de reconocerlos por tiempo ilimitado, para lo cual bastaba leer el párrafo iv de la sesión del 2 de agosto de 1923, en donde se especificaba aquello.<sup>70</sup>

Por lo tanto, la nueva legislación no violaba ninguna promesa hecha en las Conferencias de Bucareli, ya que dicha legislación no era confiscatoria ni retroactiva. El único acuerdo formal, hecho en esas pláticas, fueron las dos convenciones de reclamaciones, que fueron debidamente firmadas y llevadas a la práctica. No era la intención del gobierno de Calles repudiar las recomendaciones y el propósito del gobierno de Obregón, pero las conversaciones de los comisionados no tuvieron la fuerza de un tratado, ni comprometían a administraciones posteriores.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> "Sáenz a Kellogg, 12 de febrero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 63.

<sup>70</sup> "Sáenz a Sheffield, 20 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 35. El mencionado párrafo iv dice:

"iv. El actual ejecutivo, en prosecución de la política que ha venido siguiendo hasta ahora, tal como se expresó arriba, y dentro de las limitaciones de sus poderes constitucionales, considera justo conceder, y continuará concediendo en lo futuro, como lo ha hecho en lo pasado, a los superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos de preferencia al petróleo, que con anterioridad a la Constitución de 1917 no hayan ejecutado algún acto positivo tal como se menciona arriba o manifestando una intención tal como se especifica arriba, un derecho de preferencia sobre el petróleo y permisos para obtener el petróleo con exclusión de cualquier tercero que no posea título sobre el terreno o sobre el subsuelo, de acuerdo con los preceptos de la legislación vigente, tal como ha sido modificada por los acuerdos de enero 17 de 1920 y enero 8 de 1921, respectivamente, ya mencionados. La anterior declaración en este párrafo respecto a la política del actual ejecutivo no contiene el propósito de constituir una obligación por un tiempo indefinido de parte del Gobierno Mexicano, para otorgar derechos de preferencia a dichos superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos al petróleo en el subsuelo."

<sup>71</sup> Gruening, *op. cit.*, p. 608.

Se contestó, por otro lado, que las conferencias de 1923 no habían sido una condición para el reconocimiento del gobierno de México y que, expresamente, se había aclarado este punto en un telegrama que Alberto J. Pani, entonces secretario de Relaciones Exteriores, había enviado al secretario de Estado, Charles B. Hughes en agosto de 1923.<sup>72</sup> En él, Pani sugería a los Estados Unidos que las convenciones de reclamaciones se firmaran diez o quince días después de haberse reanudado las relaciones diplomáticas entre los dos países, pues creía que

...la simultaneidad o excesiva proximidad entre los dos actos referidos pudiera dar injustamente al primero de ellos la falsa apariencia de condicional, porque el gobierno de México propuso espontáneamente la firma de convenciones semejantes desde el 19 de noviembre de 1921 y, además, innecesaria porque las convenciones que van a firmarse no podrán entrar en vigor antes de la fecha de apertura del senado americano.<sup>73</sup>

El párrafo I de la ley orgánica del artículo 27, que establecía la "zona prohibida" a lo largo de costas y fronteras, fue un motivo más de dificultades. El gobierno americano sostenía que este párrafo y el IV de la misma ley, eran contradictorios pues se hacía imposible que los extranjeros pudieran ver confirmados sus derechos en la zona dispuesta.<sup>74</sup>

Otra objeción importante era la "Cláusula Calvo" que obligaba a los extranjeros que adquirieran propiedades en México a no solicitar la protección diplomática de su gobierno respecto a dichos bienes, en caso de sobrevenir un conflicto con el de México. Los Estados Unidos consideraban que la firma del convenio como requisito para adquirir bienes por el extranjero, constituía un repudio a la nacionalidad de origen, que no podían aceptar.<sup>75</sup> Kellogg anunció que un ciudadano americano, aun queriendo, no podía renunciar al derecho de recibir protección diplomática de su gobierno. Consideraba que el derecho de protección diplomática no era un derecho personal, sino que existía en favor

<sup>72</sup> "Sáenz a Kellogg, 12 de febrero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 62.

<sup>73</sup> "Pani a Hughes, 24 de agosto de 1923", en A. Sáenz, *op. cit.*, p. 437.

<sup>74</sup> Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, L-E547, t. xv, leg. 3, f. 27-30. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 229.

<sup>75</sup> "Sheffield a Sáenz, 27 de noviembre de 1925", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 14.

de un Estado contra otro, pues el daño que hace injustamente un gobierno a un extranjero es daño que se hace al gobierno de éste.<sup>76</sup>

Considerando la postura internacional mantenida por Kellogg, resulta interesante y por demás ilustrativo citar directamente el argumento presentado por el secretario de Estado ante este problema.

Esta concepción de los derechos de una nación, conforme al derecho internacional, nunca ha sido aceptada por este gobierno, el cual, en lo pasado, ha notificado con frecuencia al gobierno de México que no admite que uno de sus ciudadanos pueda comprometerse por declaración o de otro modo, a obligar a su gobierno a que no invoque sus derechos según los principios de derecho internacional. De acuerdo con las reglas aplicables a las relaciones entre Estados, una lesión hecha por un Estado a un ciudadano de otro mediante denegación de justicia, es una lesión hecha al Estado cuyo ciudadano se lesionara. El derecho de su Estado para impartir lo que se pretende como protección diplomática no puede repudiarse por el individuo. Si a los Estados, por sus actos unilaterales, a los ciudadanos, por sus actos individuales, se les permite modificar o rehusar la aplicación de los principios del derecho internacional, el cuerpo de reglas establecidas por la costumbre de naciones como legalmente obligatorias para los Estados de modo manifiesto se derrumbaría gradualmente.<sup>77</sup>

En el fondo, el gobierno norteamericano pretendía sostener que la aplicación de las leyes del petróleo y tierras recientemente promulgadas constituían un caso de negación de justicia que hacía necesaria y legítima la protección diplomática siguiendo los principios más elementales del derecho internacional.<sup>78</sup>

Sáenz contestó a Kellogg que, en primer lugar, no se trataba de una disposición nueva, pues procedía de la constitución mexicana de 1917. Por otra parte, el gobierno mexicano tenía el derecho soberano de establecer esa medida a los extranjeros que adquiriesen tierras en México. Argüía que ningún extranjero estaba obligado a adquirir tierras en el país, pero que si deseaba

<sup>76</sup> "Kellogg a Sáenz, 28 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 43.

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> Portes Gil, *op. cit.*, p. 393.

convertirse en propietario, tenía que aceptar el requisito que le imponían las leyes mexicanas.<sup>79</sup>

Alegaba también que el convenio que establecía la reglamentación no era, por ningún motivo, una renuncia de nacionalidad propiamente dicha ni implicaba el desconocimiento del derecho de protección. Se trataba de un convenio celebrado en el extranjero que adquiere bienes, a fin de que se comprometiera a no invocar la protección diplomática, pero sólo en lo que concierne a los efectos de la adquisición de tales derechos.<sup>80</sup> Es decir, se exigía al extranjero considerarse nacional sólo respecto de los bienes que le pudieran corresponder en la sociedad mexicana.<sup>81</sup> Concluía su razonamiento en la siguiente forma:

Es pues, una obligación contraída individualmente y que sólo produce efectos entre el que contrae y el gobierno mexicano, dejando por completo a salvo todos los derechos del Estado extranjero. Pero si el particular que ha contraído la obligación la infringe, tal infracción tiene que ser sancionada, porque una ley sin sanción no es tal ley. Y si la infracción sólo ha de afectar al individuo en lo particular, dejando por completo a salvo los derechos del Estado a que éste pertenece, no se comprende en qué pueda ser contraria al derecho internacional ni a la tesis sostenida por el gobierno de vuestra excelencia.<sup>82</sup>

Un punto más de controversia fue lo que prescribía el artículo iv de la discutida ley orgánica: la obligación de los extranjeros accionistas de compañías agrícolas en México de despojarse del exceso del cincuenta por ciento de las acciones en diez años, si se trataba de compañías, o a su muerte, en caso de personas privadas. Kellogg manifestó que esta disposición era retroactiva, pues privaba al extranjero propietario de numerosas fincas rústicas adquiridas conforme a las leyes mexicanas y, además, se le exigía desposeerse del dominio, control y manejo de su propiedad.<sup>83</sup>

El ministro mexicano contestó que la disposición mencionada

<sup>79</sup> "Sáenz a Kellogg, 5 de diciembre de 1925", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 21-22.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> "Sáenz a Kellogg, 12 de febrero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 56.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> "Kellogg a Sáenz, 28 de enero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 43.

se refería a derechos futuros como eran la muerte de un individuo ahora existente o en el transcurso posterior de diez años. Por lo tanto, sus efectos no podían considerarse retroactivos, puesto que no había derecho adquirido, sino simples expectativas de derecho. Citando el artículo 729 del Código Civil, definía la propiedad diciendo que era "el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes". Y que como las leyes no eran inmutables, el derecho de propiedad podía ser modificado por ellas para lo futuro.<sup>84</sup> En lo que se refiere a los efectos que dicho precepto pudiera tener sobre el pasado, Sáenz analizaba que "se da un plazo largo a los extranjeros para que se deshagan de lo que exceda del cincuenta por ciento de su participación en tales sociedades. Por lo tanto, la disposición no es confiscatoria porque el derecho se reconoce, y solamente se exige su transformación." Agregaba que "tampoco es retroactiva porque no hiere derechos adquiridos, ya que . . . la forma en que un extranjero tiene un derecho puede ser cambiada por una nación soberana, con tal de que el derecho esencialmente se respete."<sup>85</sup> Hacía observar al gobierno norteamericano que, según principios universalmente aceptados, cada nación es soberana para legislar la propiedad en su territorio hasta llegar a prohibir que los extranjeros posean bienes raíces en México.<sup>86</sup> Finalmente, los norteamericanos se negaban a aceptar el requerimiento del denunciado de las tierras petroleras, según la circular número 11 dada por Carranza, fechada el 15 de enero de 1915.<sup>87</sup>

La discusión jurídica de la correspondencia llegó a tal punto de estancamiento para finales de 1926, que pareció haberse agotado toda posibilidad de acuerdo. El Departamento de Estado decidió abandonarla para buscar otra forma de llegar a una solución.<sup>88</sup>

La política del gobierno de los Estados Unidos se movía entre dos tendencias, una conciliadora, representada por numerosos hom-

<sup>84</sup> "Sáenz a Kellogg, 12 de febrero de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 57.

<sup>85</sup> "Sáenz a Sheffield, 5 de diciembre de 1925", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 23-24.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>87</sup> Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, L-E547, t. xv, leg. 3, ff. 27-30; citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 229.

<sup>88</sup> *The Washington Post*, 17 de noviembre de 1926, citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 237.

bres de negocios que sabían que siempre se encuentra la forma de acomodarse a la ley, y la contraria, que era la de los petroleros y a la que pertenecía el embajador James R. Sheffield.<sup>89</sup> Éste nunca abandonó su actitud inconforme e intransigente a los actos desarrollados por el gobierno del general Calles. Ya desde mediados de julio de 1926 había escrito a Kellogg explicando la necesidad de negociar por ultimátum con México.<sup>90</sup>

Comprendiendo que las ingeniosas notas de los diplomáticos mexicanos demoraban el arreglo de las cuestiones pendientes, incitaba a Kellogg a cerrar la correspondencia y a tomar medidas más drásticas.<sup>91</sup> Enviaba notas cada vez más enérgicas a sus superiores urgiendo al Departamento de Estado que difiniera su postura, debido a los rumores de que estallara una revolución en México que podría provocar la caída de Calles y donde la cuestión del reconocimiento podría resultar vital.<sup>92</sup> Consideraba que el gobierno de su país debía levantar el embargo de armas como medida efectiva para modificar la actitud del presidente mexicano.<sup>93</sup> Se ha llegado a afirmar, que para lograr sus fines, el embajador Sheffield tenía la intención de provocar una intervención armada de su país en México. Sin embargo, a pesar de las repetidas amenazas de Sheffield, Kellogg no mostró alarmarse y no le dio el apoyo que esperaba.<sup>94</sup> En realidad, la actuación del embajador llegó a estar seriamente limitada, aun cuando existían demostraciones de confianza por parte del secretario de Estado y del presidente norteamericanos, quienes posiblemente ya tenían otros planes en mente.<sup>95</sup>

En cierta ocasión el embajador Sheffield explicaba su penosa

<sup>89</sup> Cfr. Enrique Krause, con la colaboración de Jean Meyer y Cayetano Reyes, *La reconstrucción económica de México*, México, El Colegio de México, 1977, 324p., ils., cuadros (Historia de la Revolución Mexicana. Período 1924-1928).

<sup>90</sup> J. J. Horn, *op. cit.*, p. 113.

<sup>91</sup> "Sheffield to Kellogg, May 4, 1926", *Records of the Department of State*, 711.12/753½, National Archives, Washington D. C.; citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 76.

<sup>92</sup> "Sheffield to Kellogg, Jan 11, 1926", *Records of the Department of State*, 812.00/27693, National Archives, Washington D. C.; citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 71.

<sup>93</sup> Luis N. Morones, "Calles obligó a las compañías petroleras a cumplir las leyes", *El Universal*, 9 de febrero y 12, 13, 15 y 16 de marzo de 1957; 13 de marzo de 1957.

<sup>94</sup> Horn, *op. cit.*, p. 79.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 80.

y difícil situación al senador James J. Wadsworth de Nueva York, miembro del comité de relaciones exteriores del senado y amigo suyo:

Estoy verdaderamente angustiado de que exista la posibilidad de que los Estados Unidos puedan llegar a un acuerdo [con el gobierno de México] o dar marcha atrás [a sus intenciones]. Los mil quinientos millones de dólares que se han invertido en México, incluyendo los ahorros de cientos, si no es que miles de americanos, así como las vidas de nuestros compatriotas, están en entredicho. Constantemente me he pronunciado en el sentido de que tanto cada dólar que se invierte legalmente en México, así como la vida de cada uno de nuestros compatriotas, están bajo tutela de nuestro gobierno y sé que cualquier debilidad sería desastrosa.<sup>96</sup>

#### 4. *Las compañías petroleras se niegan a acatar la nueva legislación*

A pesar de que algunas compañías petroleras acataron las nuevas disposiciones del gobierno mexicano y solicitaron concesiones para sus explotaciones, las compañías más importantes se rehusaron a hacerlo.<sup>97</sup> Estas últimas declararon que no estaban dispuestas a renunciar a sus derechos adquiridos antes de 1917 por una concesión de tiempo limitado,<sup>98</sup> “en la consideración de que ésto no era más que el primer paso en un proceso que acabaría por privarlas de todos sus derechos” y que sería un precedente peligroso para sus propiedades en otras partes del mundo.<sup>99</sup>

Lo primero que hicieron las compañías rebeldes fue solicitar, por un lado, la protección de su gobierno, que Kellogg y Sheffield estuvieron dispuestos a dar; y, por el otro, pedir amparos a los tribunales mexicanos en contra de la legislación, llegando a haber sesenta demandas de amparo para fines del mes de enero de 1926.<sup>100</sup> Asimismo las compañías, tanto norteamericanas como inglesas, nombraron, a principios de 1926, un comité de repre-

<sup>96</sup> “Sheffield to Wadsworth, March 4, 1926”, *James Rockwell Sheffield Papers*, Sterling Memorial Library, Yale University. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 71. (La traducción es de la autora de este artículo).

<sup>97</sup> Camile Nick Buford, *A biography of Luis N. Morones. Mexican Labor and Political Leader*, The Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College, 1971, p. 116.

<sup>98</sup> Dulles, *op. cit.*, p. 319.

<sup>99</sup> Guy Stevens, *Current Controversies with Mexico. Addresses and Writings*, [s.p.i.], [¿1929?], p. 187. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 236.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 235.

sentanes para entrevistarse con el secretario de Industria Comercio y Trabajo, Luis N. Morones, y con el presidente Calles, con el objeto de obtener la anulación de los artículos 4 y 15 de la nueva ley orgánica que limitaban la duración de las concesiones y daban una mala definición del "acto positivo".<sup>101</sup> Las conversaciones se prolongaron durante todo el mes de febrero y parte del de marzo, pero no se llegó a ningún acuerdo.<sup>102</sup> Ante el fracaso del primero, se nombró un segundo comité con mayores poderes de decisión para entrevistarse de nuevo con Morones. El objeto era que las compañías presentaran sugerencias para ser incluidas en el reglamento de la ley orgánica, pronto a publicarse. Surgieron otra vez dificultades ante la intransigencia del representante de la Standard Oil que sólo aceptaba la modificación de la ley misma. Sin embargo, se lograron presentar algunos puntos de vista, a reserva de obtener en un futuro la modificación deseada.<sup>103</sup> Pero el gobierno mexicano no tomó en cuenta las sugerencias de los representantes petroleros en la elaboración del reglamento de la ley orgánica, que fue publicado el 8 de abril. El documento fue presentado al comité de representantes que lo rechazó inmediatamente.<sup>104</sup>

El reglamento de trabajos petroleros contenía una serie de detalladas disposiciones destinadas a regir todos los trabajos relacionados con la industria petrolera, desde las perforaciones, la producción y la transportación hasta la refinación y el mercado.<sup>105</sup> Dicho reglamento dio amplios poderes al ministerio de Industria, Comercio y Trabajo para actuar sobre la industria petrolera y Luis N. Morones se convirtió entonces en la figura central de las negociaciones.<sup>106</sup>

La ya citada correspondencia diplomática sostenida con Washington, comprueba la postura invariable que trató de mantener el gobierno mexicano. Sin embargo, ante las protestas de las

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 249.

<sup>103</sup> *Records of the Department of State*, 812.6363/1812-1817, National Archives, Washington D. C.; citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 249-250.

<sup>104</sup> "Sheffield a Departamento de Estado, 7 de abril de 1926", *Records of the Department of State*, 812.6363/1835, National Archives, Washington D. C. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 249-250.

<sup>105</sup> México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Reglamento de trabajos petroleros*: Edición oficial, Talleres Gráficos de la Nación, 1927, p. 3-4. Citado por Rippey, *op. cit.*, p. 60.

<sup>106</sup> Buford, *op. cit.*, p. 116; Dulles, *op. cit.*, p. 320.

compañías, Calles se vio en la necesidad de actuar en forma menos rígida en la aplicación de las leyes petroleras y su respectivo reglamento. Desde un principio, había dejado la posibilidad de que la Suprema Corte decidiera si las leyes discutidas eran o no retroactivas, en caso de que la situación no llegara a resolverse. Lo anterior se expresó a través del ministro Sáenz en su nota del 27 de marzo de 1926.<sup>107</sup> En ella se expone que

... si se alegara en algún caso que la aplicación de las leyes es retroactiva, y sobre este motivo se suscitara alguna controversia, tengo que repetir lo ya expuesto a propósito de la parte final del artículo 6º de la ley del 21 de enero de 1926; que correspondería a los tribunales resolver el punto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14º de la constitución.<sup>108</sup>

El informe presidencial del 1º de septiembre de 1926 también demuestra ese cambio. A través de él, Calles anunció la expedición de la ley orgánica del artículo 27 constitucional en lo relativo a los hidrocarburos, del año anterior. Hizo observar que la ley y su reglamento tenían el objetivo de "favorecer de modo especial el descubrimiento de nuevos campos productores de petróleo; definir con exactitud la obligación de quienes obtienen concesiones; de establecer trabajos regulares de explotación, como lo prescribe nuestra ley suprema..."; y en lo que respecta a la confirmación de derechos adquiridos antes de la vigencia de la Constitución de 1917, afirmó que con ello se tenía la intención de

...determinar la manera de comprobar la existencia de tales derechos ya fueran originados por trabajos petroleros, o bien se derivaran de contratos hechos al amparo de la situación legal que prevalecía hasta que fue expedida la Constitución de 1917 y, finalmente, prevenir el agotamiento prematuro de los pozos de petróleo por su explotación inmoderada...<sup>109</sup>

Calles mencionó también las protestas hechas por los norteamericanos en contra de dichas disposiciones, que habían originado una controversia diplomática. Defendió su postura diciendo que la expedición de esas leyes era necesaria, pues era preciso definir

<sup>107</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 237-250.

<sup>108</sup> "Sáenz a Sheffield, 27 de marzo de 1926", en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia...*, p. 81-82.

<sup>109</sup> XLVI Legislatura..., *Los presidentes...*, *op. cit.*, v. 3, p. 746.

el derecho de México para legislar y proteger todos los intereses concernientes al país y dejar claramente establecida la forma en que los intereses extranjeros debían operar dentro de la nación, respetando los derechos legítimamente adquiridos por éstos.<sup>110</sup>

Pero a pesar de estas consideraciones, el presidente demostró asumir una actitud más transigente en la solución del conflicto petrolero con los Estados Unidos. Aunque declaró que no se modificarían las dos leyes orgánicas del artículo 27, prometió que el ejecutivo a su cargo tomaría las medidas correspondientes en caso de haber dificultades en su aplicación.

Si en la práctica, sin embargo, el gobierno encontrase que la aplicación de estas leyes no estuviera conforme a la política que ha normado la actitud y propósitos de México, o si la experiencia aconsejara modificaciones dentro de un espíritu de justicia y equidad, el ejecutivo a mi cargo iniciará las medidas correspondientes; o si está dentro de sus facultades constitucionales, dictará acuerdos necesarios para conformar la aplicación de las disposiciones relativas a la política que ha venido siendo la norma del gobierno que me honro en presidir.<sup>111</sup>

Y en efecto, a partir de septiembre, el gobierno de Washington empezó a recibir noticias de que Calles comenzaba a ceder a favor de las compañías petroleras.<sup>112</sup> Morones, por orden presidencial, declaró en octubre que las compañías petroleras ubicadas en la "zona prohibida" y cuyos intereses habían sido adquiridos antes del 1º de mayo de 1917, podían conservar sus propiedades hasta su disolución, eludiendo así lo establecido en la ley reglamentaria de la fracción I del artículo 27.<sup>113</sup> Igual medida se aplicaría a las compañías mexicanas que tenían mayoría en accionistas extranjeros. Asimismo, se permitiría que las concesiones no caducaran a los cincuenta años, sino que continuarían en vigor hasta la disolución de las sociedades.<sup>114</sup> Era evidente que el gobierno mexi-

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 727.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 728.

<sup>112</sup> "Schoenfield a Departamento de Estado, 14 de septiembre de 1926", *Records of the Department of State*, 812.6363/1946, National Archives, Washington D. C. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 250.

<sup>113</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 237, 250.

<sup>114</sup> "Morones a las empresas petroleras, 14 de octubre de 1926", III/628 (010)/1, L-E 533, leg. 2, f. 144-148, Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 250.

cano se había decidido a transigir ante las protestas de los norteamericanos, modificando, notablemente a su favor, la reciente legislación. Sin embargo, Morones advirtió a las compañías que debían solicitar sus concesiones confirmatorias antes del último día del año, a riesgo de perder todos sus derechos.<sup>115</sup> La secretaria a su cargo trataba solamente de comprobar que quien había contratado estaba capacitado para hacerlo, para lo cual las compañías no debían desconfiar del gobierno mexicano, que en todos los casos había dado facilidades para el desarrollo de las actividades de las empresas petroleras en México.<sup>116</sup>

Por su parte, las compañías petroleras, insatisfechas con lo declarado por el gobierno de Calles, se mantuvieron rebeldes. Entablaron de nuevo conversaciones con Morones, quien se limitó a repetir las seguridades dadas en octubre, poniendo de manifiesto que su gobierno no estaba dispuesto a ceder más.<sup>117</sup> Las compañías decidieron entonces, por unanimidad, no solicitar ninguna concesión al gobierno mexicano en una reunión que celebraron el 27 de diciembre de 1926. Según su punto de vista, no podían arriesgar sus derechos aceptando una concesión, y sólo esperaban que la ley del petróleo fuera modificada según lo expuesto anteriormente por Morones, para dar su aceptación definitiva.<sup>118</sup> Al vencer el plazo señalado para poner en práctica la nueva legislación y en un clima de gran tensión, las empresas pidieron una prórroga para la presentación de solicitudes, a fin de dar tiempo para que se modificara la ley. Pero Calles se negó a conceder lo que pedían.<sup>119</sup>

Con el fin de comunicar la negativa del presidente mexicano, los representantes de las empresas petroleras acudieron a las oficinas de la Asociación de Productores de Petróleo en México instaladas en Nueva York. Al salir de la reunión, los petroleros co-

<sup>115</sup> *Excelsior*, 19 de octubre de 1926. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 251. J. J. Horn, *op. cit.*, p. 158.

<sup>116</sup> Taracena, *op. cit.*, v. 12, p. 85.

<sup>117</sup> "Compañías petroleras a Morones, 16 de diciembre de 1926", "Morones a compañías petroleras, 16 de diciembre de 1926", *Records of the Department of State*, 821.6363/2077½, National Archives, Washington, D. C. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 251.

<sup>118</sup> III/628 (010) 1, L-E 539, leg. 1, f. 48 y leg. 2, f. 78, Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 251.

<sup>119</sup> Taracena, *op. cit.*, v. 12, p. 89-90.

municaron que su actitud no había cambiado y que probablemente no se someterían a la ley y permanecerían a la expectativa de lo que sucediera para el 1º de enero.<sup>120</sup>

A pesar de todo, el gobierno mexicano no tomó ninguna medida drástica, cuando se venció el plazo para que las compañías confirmaran sus concesiones. El presidente Calles se limitó a exponer públicamente la situación del país en un mensaje a la nación en el que decía:

Ha sido natural, dada la resistencia lógica de las fuerzas antagónicas y de los intereses a que antes aludí, que desconfianzas injustificadas se hayan producido en el exterior, no obstante que no ha habido hasta hoy lesión ninguna de intereses materiales en la política adoptada por el actual gobierno, y a pesar de que he reiterado mi propósito de no pretender interpretar las leyes constitucionales del país para lesionar intereses legítimos que estuvieran fincados en México en la época en que fueron expedidas dichas leyes, dispuesto, por lo demás, naturalmente, a acatar los fallos que, en casos de conflicto de intereses, dictara la Suprema Corte de Justicia.<sup>121</sup>

Así ponía de manifiesto su visible propósito de actuar lo más amistosa y flexiblemente posible en la solución del conflicto con las compañías rebeldes. Pero el problema estaba lejos de resolverse aún, y el tono de las notas diplomáticas aumentó tanto que se creyó que las relaciones entre México y los Estados Unidos iban a romperse.<sup>122</sup>

Para enero de 1927 las compañías petroleras en México siguieron trabajando como de costumbre, a pesar de que muchas de ellas se habían rehusado a reconocer la ley del petróleo, especialmente en lo relativo a derechos adquiridos antes de 1917. Sin embargo, se esperaba una grave crisis cuando el gobierno mexicano se decidiera a imponerles el cumplimiento de la ley.<sup>123</sup> Calles, a pesar de verse desafiado por las compañías, no se atrevió a confiscarlas, como todo el mundo esperaba en base a lo que las leyes establecían.<sup>124</sup> Optó por otra salida: la de acusar a las compa-

<sup>120</sup> *Ibidem.*

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 90-91.

<sup>122</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 258.

<sup>123</sup> Taracena, *op. cit.*, v. 12, p. 98.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 95.

ñas ante el procurador general. El documento, fechado el 4 de enero, relativo a esta medida se publicó en la prensa al día siguiente como sigue:

Presidencia de la República. Acuerdo a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Con fundamento en el artículo 27 constitucional, párrafo dieciséis, y para los efectos del artículo quince de la ley orgánica del mismo precepto, en el ramo de petróleo, póngase en conocimiento del ciudadano procurador general de la República, qué personas o qué compañías no solicitaron, dentro del término de la ley en referencia, la confirmación de derechos a que contraen los artículos 12 y 14 de la misma ley, a efecto de que ese funcionario promueva todas las acciones que corresponden a la nación. Palacio Nacional, México, D.F., enero 4 de 1927. El presidente de la República, Plutarco Elías Calles.<sup>125</sup>

En esta forma Calles trató de evitar un acto violento y salvar la posición del gobierno mexicano, dejando el problema en manos del poder Judicial y ganando tiempo para hacer cumplir el compromiso legal de 1925, a pesar de que los tribunales pudieran dar un fallo a favor de las compañías.<sup>126</sup>

Hecha la consignación y mientras los tribunales daban su fallo, la Secretaría de Industria empezó a cancelar los permisos provisionales de perforación que había otorgado en 1926.<sup>127</sup> Los tribunales mexicanos habían decidido obligar a las compañías a suspender sus obras de perforación, pero éstas acordaron el 27 de abril desobedecer la prohibición y continuar la producción sin interrumpir los nuevos trabajos.<sup>128</sup> La Secretaría de Industria sancionó entonces con fuertes multas a las compañías rebeldes y ordenó cerrar las válvulas de los pozos perforados sin autorización. Por su parte, las compañías, dispuestas a agravar la situación, rompieron los sellos puestos a los nuevos pozos y continuaron la extracción del petróleo, desafiando la autoridad oficial. El gobierno de Calles no pudo permitir tal desacato y utilizó sus tropas para hacer cumplir sus órdenes, cerrándose de nuevo los pozos en explotación.<sup>129</sup> La intervención del ejército mexicano

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 97198.

<sup>126</sup> *Boletín del Petróleo*, v. xxiii, enero-junio, 1927, p. 80. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 252.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 253-254.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 254. Taracena, *op. cit.*, v. 12, p. 232-233.

en el problema provocó mayor tensión. Los Estados Unidos pudieron haber hecho uso de su fuerza para defender la supuesta violación de los derechos de las compañías.<sup>130</sup>

A raíz de estos hechos surgieron otros motivos de queja por parte de las compañías que empeoraron las relaciones. Primero estuvo la negativa del gobierno mexicano a conceder permisos de perforación a las compañías que no aceptaran la legislación y la cancelación de permisos provisionales dados anteriormente por la misma razón. La posterior paralización de trabajos por la fuerza fue un motivo evidente. Por último, las dos medidas dadas por el gobierno mexicano: la amenaza de embargo a las compañías que se negaban a pagar las multas por perforar sin permiso y el permitir el denuncia de sus terrenos por terceras personas.<sup>131</sup>

##### 5. *La actuación del nuevo embajador Morrow*

A partir de 1927, tanto el gobierno norteamericano como el mexicano se encontraban ansiosos de llegar a un acuerdo, particularmente el mexicano que se enfrentaba a graves problemas internos surgidos de la lucha religiosa.<sup>132</sup> El tono de las notas diplomáticas se fue moderando de manera considerable; para marzo ambas partes parecían haberse decidido a resolver la situación en otra forma.<sup>133</sup>

En una conferencia de prensa, Coolidge se mostró más amigable ante el gobierno mexicano. Reafirmando la obligación de su gobierno de proteger personas y derechos norteamericanos en el extranjero, indicó que los Estados Unidos no buscaban enemistarse con México, que simpatizaban con su gente y deseaban ayudarlo.<sup>134</sup> Por su parte, el presidente Calles encontró que las observaciones hechas por Coolidge eran serenas y cordiales, y declaró que no sólo era posible, sino fácil llegar a un acuerdo ahora que el camino estaba abierto hacia un arreglo satisfactorio de las dificultades pendientes entre ambos países.<sup>135</sup>

<sup>130</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 254.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 257-258.

<sup>132</sup> J. J. Horn, *op. cit.*, p. 159.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>134</sup> "Text of Coolidge Address", *New York Times*, April 26, 1927. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 178.

<sup>135</sup> "Calles quoted" in *El Universal*, April 27, 1927. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 179.

Al inaugurarse la primera conexión telefónica entre México y Washington el 30 de septiembre, ambos presidentes entablaron una conversación amistosa, que para muchos simbolizó el inicio de una nueva etapa en las relaciones México-norteamericanas.<sup>136</sup> Pero el hecho que realmente demostró la nueva política norteamericana, que hacía a un lado la amenaza insistiendo en la negociación, fue el retiro del embajador Sheffield y su reemplazo por Dwight Morrow.<sup>137</sup> El 8 de julio renunciaba Sheffield a su puesto y el 22 de septiembre se retiraba de la embajada en México.<sup>138</sup> Desde hacía tiempo Sheffield estaba ansioso por dejar su puesto. En diciembre de 1926 había manifestado a un amigo suyo el deseo de ser relevado. Para marzo del siguiente año hacía planes para regresar a su país y consideraba la posibilidad de renunciar si la situación en México no cambiaba.<sup>139</sup> Finalmente, a principios de abril, Sheffield comunicó sus intenciones al presidente Coolidge. Sólo un mes después reportó haber recibido una carta de Kellogg manifestándole que Coolidge no podía insistir en rechazar la renuncia de su embajador cuando éste consideraba que había llegado la hora de ser relevado.<sup>140</sup>

Con intención de disolver las dificultades, Coolidge nombró en octubre a Dwight D. Morrow nuevo embajador de México, quien marcó un verdadero giro en las relaciones entre los dos países.<sup>141</sup> Se trataba de un prominente banquero neyorquino y antiguo amigo personal del mandatario norteamericano. Desde 1914 era miembro de la firma J. P. Morgan y Cía., uno de los grupos financieros más fuertes del mundo contemporáneo,<sup>142</sup> donde adquirió un vasto e intenso contacto con las cuestiones de inversiones norteamericanas en el exterior.<sup>143</sup> Su amigo y colega Thomas Lamont regularmente le proporcionaba información de

<sup>136</sup> Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, New York, Atheneum, 1971, p. 210. Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 263. Portes Gil, *op. cit.*, p. 397.

<sup>137</sup> L. Meyer, *op. cit.*, p. 263.

<sup>138</sup> Taracena, *op. cit.*, v. 13, p. 15; Cline, *op. cit.*, p. 210.

<sup>139</sup> "Sheffield to Wadsworth, December 3, 1926", "Sheffield to Taft, March 24, 1927", *James Rockwell Sheffield Papers*, Sterling Memorial Library, Yale University. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 180-181.

<sup>140</sup> "Sheffield to Anderson, May 8", 1927, *James Rockwell Sheffield Papers*, Sterling Memorial Library, Yale University. Citado por J. J. Horn, *op. cit.*, p. 182.

<sup>141</sup> Cline, *op. cit.*, p. 210.

<sup>142</sup> *Córdova*, *op. cit.*, p. 395.

<sup>143</sup> Taracena, *op. cit.*, v. 13, p. 74-75.

las actividades del Comité Internacional de Banqueros, y durante 1926 empezó a trabajar con él en la cuestión mexicana.<sup>144</sup> Tuvo así acceso a manejar datos de los problemas domésticos y exteriores de México, y estaba bien informado de la situación de este país.<sup>145</sup> Morrow era además director de la General Electric Company y consejero del Banker's Trust Company y del Guarantee Company de Nueva York.<sup>146</sup> Características que bien pudieron haberse tomado en cuenta para su nueva designación.

Con Morrow como embajador se normalizó la situación de las relaciones diplomáticas con México. Sus instrucciones consistieron en conseguir que las compañías petroleras mantuvieran el ritmo normal de producción y buscar la solución permanente del problema a través de una decisión de la Suprema Corte de México favorable a los intereses de la industria petrolera norteamericana. El problema debía ser abordado con un espíritu amistoso eliminando las asperezas que caracterizaron las controversias anteriores, y desechando definitivamente el uso de la violencia.<sup>147</sup> Al presentar sus credenciales como nuevo embajador ante el gobierno de México (29 de octubre), Morrow indicó la necesidad de mantener un respeto mutuo y explícitamente reconoció la soberanía e independencia de México.<sup>148</sup> Su futura actuación, basada en el respecto de las leyes mexicanas, fue fiel a estas primeras palabras.<sup>149</sup>

Dwight Morrow se dio cuenta de lo importante que era manejar el problema diplomático desde el punto de vista mexicano. Había indicado que respetaría los derechos soberanos de México y que tenía fe en el deseo y en la capacidad de este país para actuar honradamente. Expresó que creía que las leyes mexicanas

<sup>144</sup> Robert Freeman Smith, *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico 1916-1932*, Chicago, The University of Chicago Press, 1972, p. 245.

<sup>145</sup> Buford, *op. cit.*, p. 131.

<sup>146</sup> Portes Gil, *op. cit.*, p. 398.

<sup>147</sup> "Memorandum confidencial del Departamento de Estado a Morrow". 10 de octubre de 1927, *Records of the Department of State*, 812.6363/23781½, National Archives, Washington, D. C. Citado por L. Meyer, *op. cit.*, p. 270.

<sup>148</sup> México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín* II, octubre, 1927, p. 25-29; citado por Stanley R. Ross, "Dwight Morrow and the Mexican Revolution", *Hispanic American Historical Review*, v. XXXVIII, noviembre, 1958, n. 4, p. 506-528, p. 527.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

serían apoyadas y no pedía privilegios especiales para los americanos, fuera de los reconocidos principios del derecho internacional.<sup>150</sup> Esto constituyó una nueva forma de presentar la política internacional de los Estados Unidos.

Era indudable que Morrow se enfrentaba a una tarea difícil, sin embargo, fue designado en el preciso momento. A pesar de carecer de experiencia en el servicio diplomático demostró, desde un principio, tener gran habilidad en el manejo de la situación al presentarse en forma tan distinta a la de cualquier otro embajador. Trató siempre de que sus relaciones fueran lo más informales posible, evitando todo tipo de protocolo. Era evidente que sus valiosos conocimientos en negociaciones financieras con gobiernos extranjeros y su reciente entrenamiento en las cuestiones mexicanas y del derecho internacional, contribuyeron en gran medida al éxito de su tarea.<sup>151</sup> Ambas características, la del abogado capitalista y la del conciliador, le permitieron establecer una nueva forma de presentar la política imperialista de los Estados Unidos, que se adaptaba ahora a las nuevas necesidades.<sup>152</sup> La agresiva actitud de Sheffield, propia del imperialismo de viejo cuño, fue descartada y reemplazada por una más sutil, pero más efectiva. Pero si los medios fueron modificados, los fines permanecieron inalterables.<sup>153</sup> Morrow no perdió de vista en ningún momento su intención de hacer respetar los intereses de petroleros y de propietarios norteamericanos en México. Tuvo siempre presentes los aspectos más controvertidos del problema, que resumía en seis puntos:

- la limitación de las concesiones a cincuenta años,
- la inseguridad en la confirmación de derechos en la llamada “zona prohibida”,
- la estrecha definición del “acto positivo”,
- la imposición de la “Cláusula Calvo”,
- la determinación sobre si las manifestaciones hechas de acuerdo con la orden de Carranza de enero de 1915, constituían o no un “acto positivo”, y
- el esclarecimiento del carácter exacto de los títulos que los

<sup>150</sup> James Morton Callahan, *American Foreign Policy in Mexican Relations*, New York, Macmillan Company, 1932, p. 611.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 586.

<sup>152</sup> Córdova, *op. cit.*, p. 395.

<sup>153</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 267.

extranjeros poseían sobre todas las tierras adquiridas antes de mayo de 1917.<sup>154</sup>

Sin embargo, Morrow trató de ajustar los intereses de los petroleros a la legislación mexicana y de abandonar los métodos coercitivos para defenderlos, ya que la nueva política que el embajador traía en mente, hacía innecesaria esta forma de proceder.<sup>155</sup> Pensaba que, en efecto, el deber de un representante diplomático era el de respaldar los intereses de su país y de sus conciudadanos. Pero que la mejor forma de hacerlo era entendiendo y respetando los derechos que tenían otras naciones.<sup>156</sup>

Desde un principio el nuevo embajador mostró interés por comprender los problemas a los que se enfrentaba Calles y se esmeró en cultivar la amistad de los mexicanos, especialmente la de su presidente.<sup>157</sup>

#### 6. Reforma a la legislación petrolera de 1925

La primera entrevista de Morrow con el presidente Calles se llevó a cabo, a iniciativa del segundo, el 2 de noviembre de 1927. En esta primera ocasión no se trataron los problemas pendientes del petróleo, propiedades o deudas, pues la conversación giró en torno de los proyectos que Calles tenía en materia de irrigación.<sup>158</sup> En vista del aparente interés que por los problemas de México mostró en todo momento el embajador, Calles insistió para que, en su compañía, hiciera un recorrido de inspección de los nuevos trabajos de irrigación que se estaban realizando en el norte del país.<sup>159</sup> A la semana siguiente Morrow se entrevistó de nuevo con Calles. Esta vez llegaron a hablar sobre la irritante cuestión petrolera. Al pedirle una sugerencia, el embajador replicó que se trataba de un problema legal y sugirió que se le diera el mismo tratamiento que se había dado al caso de la Texas Oil Company

<sup>154</sup> "Memorandum de Morrow al Secretario de Estado", 12 de septiembre de 1930, *Records of the Department of State*, 821.6363/2698, National Archives, Washington, D. C.; citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 270.

<sup>155</sup> Córdova, *op. cit.*, p. 395.

<sup>156</sup> *New York Times*, September 15, 1930; citado por S. R. Ross, *op. cit.*, p. 509.

<sup>157</sup> Dulles, *op. cit.*, p. 327.

<sup>158</sup> Harold Nicolson, "La actuación de Morrow en México", *El Universal*, del 12 al 24 de octubre de 1935; 17 de octubre de 1935.

<sup>159</sup> Cline, *op. cit.*, p. 211.

en 1921, cuando la Suprema Corte de Justicia de México había dictado un fallo a su favor.<sup>160</sup> Probablemente Calles reconocía la importancia que podía tener el comentario de un experto en finanzas y acogió con interés el consejo de Morrow, quien parecía poner a su disposición su vasta experiencia.<sup>161</sup>

El presidente mexicano pidió, a través de Morones, que la Suprema Corte actuara en la forma convenida con Morrow y el 17 de noviembre se dio a conocer la sentencia esperada. Se trató el caso de la Mexican Petroleum Company de California, que, como otras, había promovido un amparo al negarse a cancelar sus permisos de perforación y rehusarse a cambiar sus derechos por concesiones de cincuenta años.<sup>162</sup> La decisión de la corte resultó favorable a las compañías, pues declaró anticonstitucionales los artículos 14 y 15 de la ley del petróleo de 1925. Siguiendo en esencia los principios que se habían dictado seis años antes en el caso de la Texas Oil Company, la Suprema Corte señaló que la ley perjudicaba los intereses de las empresas petroleras y que, por lo tanto, debía ser reformada. En el dictamen se especificó lo siguiente:

a) Los derechos de las compañías sobre el subsuelo no eran simples expectativas [tesis que Sáenz había defendido en su correspondencia con Kellogg], sino derechos adquiridos, b) la fijación de un límite de cincuenta años a las concesiones confirmatorias tenía un carácter confiscatorio, c) la negativa de las compañías a pedir la confirmación de sus derechos no había revestido un carácter ilegal y por lo tanto no habían incurrido en sanción alguna, y d) a pesar de lo anterior continuaba siendo necesario que, bajo nuevas condiciones, las compañías obtuvieran de la Secretaría de Industria la confirmación de sus derechos.<sup>163</sup>

Sin aguardar a que se sentara jurisprudencia, mediante otros cuatro fallos en casos semejantes, Calles propuso al congreso, el 26 de diciembre, que se hicieran las modificaciones necesarias a la ley para ponerla en concordancia con la decisión de la corte. Se redactó, para el efecto, un nuevo proyecto de ley que finalmente

<sup>160</sup> Dulles, *op. cit.*, p. 328.

<sup>161</sup> *Ibidem.*

<sup>162</sup> *Ibidem.*

<sup>163</sup> *Boletín del Petróleo*, v. xxv, enero-junio, 1928, p. 256ss; citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 271-272.

fue aprobado por unanimidad en el congreso el 27 y el 29 de diciembre, considerándose de urgente y obvia resolución.<sup>164</sup>

El hecho demostró de nuevo que los norteamericanos podían conseguir sus pretensiones a través de los tribunales mexicanos y que el gobierno de México no confiscaría, por el momento, sus intereses petroleros.<sup>165</sup> En realidad, el máximo tribunal mexicano, al igual que el poder legislativo, tomaron decisiones según las órdenes de su presidente y no actuaron libremente sino subordinados a éste. Considerando así la situación, puede afirmarse que la decisión de la corte fue un éxito diplomático atribuible al cambio de política llevado a cabo por el gobierno norteamericano y en especial a la habilidad de Morrow para influir sobre las decisiones de Calles al respecto.

La nueva ley fue aprobada finalmente por el ejecutivo mexicano el 3 de enero de 1928 y se puso en vigor al ser publicada más tarde en el *Diario Oficial*.<sup>166</sup> El 28 de marzo se dio a conocer el decreto que modificaba y adicionaba el reglamento de la ley del petróleo, poniéndolo en concordancia con las reformas del 3 de enero hechas a los artículos 14 y 15 de la misma ley.<sup>167</sup> La reforma recayó fundamentalmente en el artículo 14, donde originariamente se estipulaba que las concesiones para la explotación petrolera no se otorgarían por más de cincuenta años, contando a partir de que se hubiesen comenzado los trabajos de explotación o a partir de la fecha de la celebración de contratos con ese fin.<sup>168</sup> En 1928 se especificó, lo que tanto habían pedido las compañías petroleras norteamericanas: que los derechos se otorgarían "sin limitación de tiempo" cuando se hicieran en favor de los superficiarios, y por el término estipulado en los contratos en caso de derechos derivados de contratos celebrados por los superficiarios. Además se señalaba un nuevo plazo de un año más para solicitar la confirmación de esos derechos.<sup>169</sup>

<sup>164</sup> Taracena, *op. cit.*, v. 13, p. 182-183, 184.

<sup>165</sup> Callahan, *op. cit.*, p. 612.

<sup>166</sup> Buford, *op. cit.*, p. 134.

<sup>167</sup> "Decreto que reforma el reglamento de la ley del petróleo", *Diario Oficial* 28 de marzo de 1928, p. 4-5.

<sup>168</sup> "Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1925, p. 894.

<sup>169</sup> México, Secretaría de Educación Pública, *Legislación petrolera. Leyes, decretos y disposiciones administrativas referentes a la industria petrolera*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1922, v. VIII, p. 1-2.

En el reglamento se amplió considerablemente la definición de "acto positivo". En 1926 se consideraban "actos positivos" solamente las perforaciones de pozos petroleros y los trabajos geológicos efectuados con el fin de explotación petrolera.<sup>170</sup> En cambio, con la reforma, se consideraron los siguientes:

La ejecución con anterioridad al 1º de mayo de algún acto positivo que expresare la intención del superficiario o de las personas capacitadas para ejercer sus derechos al petróleo en el subsuelo con el fin de usar u obtener el petróleo en el subsuelo, tales como perforaciones, arrendamientos, celebración de cualquier contrato relativo al subsuelo, hacer inversiones de capital en terrenos con el objeto de obtener el petróleo en el subsuelo, llevar a cabo obras de explotación y exploración del subsuelo, y en los casos en que del contrato relativo al subsuelo aparece 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 el propósito de buscar petróleo y explotar éste, en caso de encontrarlo; y, en general, efectuar o ejecutar cualquier otro acto positivo, o manifestar una intención de carácter semejante a las anteriormente descritas.<sup>171</sup>

La definición de "acto positivo" era de vital importancia para las compañías petroleras, pues las que los hubieran ejecutado quedaban exentas de cumplir con la legislación petrolera, que no tenía efectos retroactivos en estos casos. Puede apreciarse, sobre todo en los últimos renglones de este artículo, que no se delimitó en forma estricta dicha definición y que, por lo tanto, su vaguedad presentó mayores oportunidades para que las compañías no se vieran afectadas con la legislación.

Si se comparan estas indicaciones con los propósitos que Morrow tenía en mente, se observará que los puntos fundamentales de la disputa petrolera fueron aceptados por el gobierno mexicano a favor de las compañías. Con las enmiendas hechas a la ley del petróleo de 1925, la industria petrolera norteamericana se anotó una significativa victoria en el exterior, que dio fin a una larga y nefasta controversia diplomática entre México y los Estados Unidos.

<sup>170</sup> "Reglamento de la ley del petróleo, de 26 de diciembre de 1925", *Diario Oficial*, 8 de abril de 1926, p. 733.

<sup>171</sup> *Ibidem*, 28 de marzo de 1928. Esta definición de "actos positivos" es idéntica a la que los comisionados dieron en la sesión del 2 de agosto de 1923. *Vid.* Sáenz, *op. cit.*, p. 58.

### 7. *Morrow y las compañías petroleras*

El embajador Dwight Morrow tuvo, de hecho, muy pocas dificultades en negociar un compromiso con el presidente mexicano. Su mayor problema consistió en convencer a las compañías petroleras en aceptar lo que él consideraba una razonable solución.<sup>172</sup> Los petroleros norteamericanos no estuvieron de acuerdo con el fallo de la corte, pues, aseguraban, la decisión judicial reafirmaba la política confiscatoria de Calles al tenerse que confirmar sus derechos antes de estar seguros de que éstos serían respetados.<sup>173</sup> Por este motivo, Morrow mantuvo un constante contacto con los representantes de las empresas desde fines de noviembre al 26 de diciembre de 1927, fecha en que el congreso mexicano recibía la reforma de la ley petrolera de 1925 propuesta por el presidente Calles.<sup>174</sup> Las relaciones que Morrow sostenía con la firma Morgan le fueron útiles en estas negociaciones. Lamont y otros antiguos colegas del embajador trataron de convencer a los empresarios de no echar todo a perder, ya fuera con ásperas declaraciones públicas o con una inflexible posición hacia las resoluciones legales.<sup>175</sup>

En febrero de 1928 se sostuvieron conferencias informales entre Morones, Morrow y los representantes de las compañías extranjeras con el objeto de ponerse de acuerdo en la formulación del reglamento petrolero y armonizarlo con la recién enmendada ley. Las negociaciones se prolongaron varias semanas hasta que Morrow y J. Reuben Clark presentaron un proyecto, basado, no en lo que las compañías querían, sino en varias proposiciones hechas al respecto en períodos anteriores por ministros mexicanos. El proyecto fue finalmente aceptado tanto por las compañías como por Morones, quedando así resuelto el problema con los reacios petroleros extranjeros.<sup>176</sup>

El éxito de las negociaciones de Morrow con el gobierno de México primero, y con los petroleros norteamericanos después, estuvo altamente favorecido por sus relaciones con los banqueros de Nueva York. Durante la primera mitad de 1927 Thomas

<sup>172</sup> Freeman, *op. cit.*, p. 225.

<sup>173</sup> *Wall Street Journal*, 11, 12 y 13 de diciembre de 1927. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 272.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 273.

<sup>175</sup> Freeman, *op. cit.*, p. 255-256.

<sup>176</sup> "Morrow to Kellogg, March 6, 1928", 812.6363/2524, *Foreign Relations 1928*, III, p. 298. Citado por Buford, *op. cit.*, p. 135.

Lamont y otros miembros de J. P. Morgan y Compañía entablaron contactos constantes con varios mexicanos influyentes como Alberto J. Pani, Manuel C. Téllez, embajador de México en Washington, Alvaro Obregón, David Montes de Oca, ministro de finanzas desde febrero de 1927, y Agustín Legorreta. También trataron personalmente con el presidente Calles y le presentaron las opiniones de los banqueros norteamericanos. Dwight Morrow desempeñó el papel más importante en estas reuniones informales.<sup>177</sup> El mismo procedimiento se siguió con los petroleros y con el Departamento de Estado de los Estados Unidos.<sup>178</sup>

Se ha llegado a sugerir que la intervención del grupo banquero determinó el cambio de actitud del gobierno norteamericano manifestado en el nombramiento de Morrow.<sup>179</sup> El grupo de banqueros no sólo estaba interesado en el éxito de su amigo y colega, sino también en resolver los problemas que complicaban la relación entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos.<sup>180</sup> Su intención era armonizar los intereses de los revolucionarios mexicanos con los de los norteamericanos en forma cordial y sin enfrentamientos que pudieran resultar desastrosos.<sup>181</sup>

### 8. *Balance de la actuación de Dwight Morrow*

Según el tratadista Harold Nicolson, Morrow fue el creador de una nueva práctica y teoría diplomáticas. El respaldo que tenía el embajador por parte de ambos presidentes le permitió llevar a cabo flagrantes violaciones de la técnica diplomática. Sus negociaciones y trámites fueron siempre verbales y evitó toda forma de planteamiento escrito. Violaba así uno de los principios más estrictos de la diplomacia, que exige establecer por escrito todas las comunicaciones que median con el gobierno extranjero. Por otra parte, Morrow acostumbraba comunicarse por teléfono con el Departamento de Estado, procedimiento no sólo costoso sino imprudente, ya que sus conversaciones eran interceptadas por el gobierno mexicano y se violaba el secreto con que debían ser ma-

<sup>177</sup> Freeman, *op. cit.*, p. 250.

<sup>178</sup> *Ibidem.*

<sup>179</sup> George K. Lewis, *An Analysis of the Institutional Status and Role of the Petroleum Industry in Mexico's Evolving System of Political Economy*, Ph.D., Austin, University of Texas, 1959. Citado por Córdova, *op. cit.*, p. 396-397, n. 194.

<sup>180</sup> Freeman, *op. cit.*, p. 256.

<sup>181</sup> Véase punto número 4 en donde se habla de la política de este grupo.

nejados los asuntos diplomáticos. Así mismo el embajador trataba los problemas importantes acudiendo personalmente, no sólo al presidente Calles, sino a todos los departamentos que le interesaban, prescindiendo de la Secretaría de Relaciones.<sup>182</sup> La grave situación en la que Sheffield había dejado las relaciones con México ameritaba un cambio de política basada en la simpatía y la confianza. Morrow consideró que esta era la única alternativa para llegar al acuerdo.<sup>183</sup>

Harold Nicolson caracteriza a este embajador como un "conciliador de opiniones opuestas". Cuando arribó a México el enfrentamiento entre el imperialismo y el nacionalismo presentaba un momento perturbador. Por un lado el gobierno de los Estados Unidos no podía rehusarse a otorgar protección a las vidas y propiedades de los americanos. Sin embargo, no deseaba defender sus intereses por medio de la fuerza y de la intervención, pues ésto acarrearía la hostilidad de todos los países latinoamericanos ensartados en la misma situación, y la desaprobación de sus conciudadanos.<sup>184</sup> Por otra parte, el nacionalismo mexicano se había fortalecido considerablemente con la Revolución que, entre sus mayores objetivos, buscaba consolidar el poder del Estado para llevar a efecto los principios por los que se había luchado.

Se atribuye a Morrow el mérito de haber contribuido a hacer coincidentes estas dos posturas desde fines de 1927. Ya se ha dicho que el embajador, al igual que sus predecesores, no abandonó su misión de proteger los intereses norteamericanos. Sin embargo, el concepto que de esos intereses tenía y la manera que utilizaba para defenderlos, eran novedosos. Morrow discrepaba totalmente de la política internacional básica de Kellogg, fundamentada en la creencia que los derechos de propiedad de los extranjeros estaban por encima del derecho de la soberanía de un pueblo.<sup>185</sup> Se rehusó a hacer uso de la amenaza que sustituyó por un trato más amistoso para inspirar confianza y lograr la cooperación de los países que anteriormente se habían disciplinado con más facilidad. Si bien la tesis de Morrow no fue satisfactoria,

<sup>182</sup> Nicolson, *op. cit.*, p. 7.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> Stanley Robert Ross, "Dwight Morrow and the Mexican Revolution", *Hispanic American Historical Review*, v. 38, noviembre de 1958, número 4, p. 506-528, p. 509.

desde el punto de vista material para los norteamericanos, lo fue en el sentido que demostraba una nueva teoría en el intercambio entre el fuerte y el débil.<sup>186</sup> Se establecía una nueva relación de dependencia más pacífica y probablemente más eficaz. Pues, a pesar de lo incierto que pudiera parecer, resultaría, a final de cuentas, ser la única política practicable por el momento. Morrow logró demostrar que por la vía de la simpatía, la confianza y la cooperación, se conseguían soluciones más seguras evitando manchar el prestigio de los Estados Unidos ante otros pueblos y ante el suyo propio.<sup>187</sup>

Debe reconocerse que la misión de Morrow se vio envuelta en circunstancias más favorables que las enfrentadas por el señor Sheffield, pues tanto el gobierno de los Estados Unidos como la administración callista, habían optado por una postura más moderada.<sup>188</sup> Los éxitos diplomáticos atribuibles al embajador Morrow deben relacionarse con el cambio sufrido dentro del gobierno revolucionario de México. Calles decidió aceptar la nueva modalidad en las relaciones con los Estados Unidos orillado por serios conflictos domésticos: la rebelión cristera y la deteriorada situación económica del país.<sup>189</sup> Los líderes mexicanos fueron abandonando la postura intransigente y optaron por una actitud más conciliadora.

El biógrafo de Morrow, H. Nicolson, hace notar que el embajador llegó en el preciso momento en el que Calles se tornaba más receptivo y tolerante.<sup>190</sup> Independientemente de la presión de Washington o de la influencia de Morrow, Calles olvidaba su anterior antagonismo hacia los intereses extranjeros y se inclinaba por una política más conservadora.<sup>191</sup> A partir de entonces se dio un franco apoyo a la intervención extranjera en desmedro de los capitales nacionales, desapareció el apoyo al sector obrero, el anticlericalismo fue abandonado y la reforma agraria suspendida.<sup>192</sup>

<sup>186</sup> Nicolson, *op. cit.*, p. 5.

<sup>187</sup> *Ibidem.*

<sup>188</sup> Horn, *op. cit.*, p. 193.

<sup>189</sup> Freeman, *op. cit.*, p. 255.

<sup>190</sup> Nicolson, *op. cit.*, 13 de octubre de 1935, p. 10.

<sup>191</sup> Horn, *op. cit.*, p. 195, n. 13.

<sup>192</sup> Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, New Jersey, Prentice Hall, Inc., 1964, p. 75. Citado por Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 268.

La nueva diplomacia, basada en el buen trato, que inició Morrow y la moderación en la posición nacionalista del gobernante mexicano, transformaron las características de las relaciones políticas y económicas de México con los Estados Unidos y que persisten hasta el presente. Aunque tuvieron que resolverse graves conflictos, especialmente los que causó la expropiación petrolera de 1938, se estableció una nueva dependencia de México hacia su país vecino. Los gobernantes mexicanos prosiguieron en su lucha por rescatar sus riquezas naturales, lográndolo en buena medida. Por su parte, los empresarios norteamericanos fueron abandonando aquellos renglones de la economía nacional que al Estado mexicano interesaba someter bajo su control y dirigieron sus inversiones a las actividades industriales, comerciales y financieras.<sup>193</sup>

<sup>193</sup> Córdova, *op. cit.*, p. 32.