

00821  
60

A



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE  
MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL  
PERIODO DE ENTREGUERRAS.**

## **TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADA EN ECONOMIA**

PRESENTA:

**BRENDA KARINA GARCÍA FLORES**



DIRECTORA DE TESIS: DRA. MONICA BLANCO  
ROSENZUAIG.

MÉXICO, D. F. AGOSTO DE 2003.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# AGRADECIMIENTOS

*A mis padres y a mi hermano por su amor y apoyo incondicional.*

*A mi tía Beatriz, a Ricardo y Gilberto*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Brenda Hanna  
Agarita Flores  
FECHA: 21 Agosto 03  
FIRMA: [Signature]

*A la memoria de Claudio y Delfino.*

*A todos aquellos que son mis amigos fuera y dentro de las aulas.*

*A la Dra. Mónica Blanco, al Maestro Luis Lozano y a la Dra. Esperanza Fujigaki por sus enseñanzas y su amistad.*

# ÍNDICE

TEMA	PÁGINAS
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>1. CARRANZA Y LAS BASES DEL NACIONALISMO</b>	
<b>ECONÓMICO REVOLUCIONARIO (1917-1920).....</b>	<b>10</b>
1.1. INTRODUCCIÓN.....	10
<b>1.2 REDACCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN</b>	
<b>DE 1917.....</b>	<b>12</b>
1.3. ¿DE QUIÉN ES EL PAÍS?.....	24
1.4. MÉXICO PARA LOS MEXICANOS.....	35
1.5. QUÉ HACER FRENTE AL NACIONALISMO MEXICANO.....	39
1.6. CONCLUSIONES.....	44
<b>2. DE AGUA PRIETA A BUCARELI: EL</b>	
<b>CAMINO DEL RECONOCIMIENTO (1920-1924) .....</b>	<b>47</b>
2.1. INTRODUCCIÓN.....	47
<b>2.2. CARRANZA: CIVILISTA, GERMANOFILICO, O</b>	
<b>DICTADOR .....</b>	<b>48</b>
2.3. TOCANDO PUERTAS EN ESTADOS UNIDOS.....	58
2.4. LOS TRATADOS DE BUCARELI Y EL RECONOCIMIENTO.....	69
2.5. CONCLUSIONES.....	81
<b>3. CALLES: PRESIDENTE, JEFE MÁXIMO Y BUEN</b>	
<b>AMIGO (1924-1934).....</b>	<b>84</b>
3.1. INTRODUCCIÓN.....	84
3.2. CALLES: DEL RADICALISMO A LA MODERACIÓN.....	85
3.3. EL MAXIMATO: CRISIS Y DEUDA.....	109

D

<b>3.4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>126</b>
<b>2. LÁZARO CÁRDENAS: DE LAS LEYES A LA PRAXIS (1934-1940).....</b>	<b>129</b>
<b>4.1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>129</b>
<b>4.2. EL PLAN SEXENAL Y LA DERROTA DEL JEFE MÁXIMO.....</b>	<b>130</b>
<b>4.3. ENEMIGOS POR EL SUBSUELO, AMIGOS EN LA GUERRA.....</b>	<b>137</b>
<b>4.4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>163</b>
<b>5. CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>165</b>
<b>6. ANEXO I.....</b>	<b>169</b>
<b>7. FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>172</b>
<b>7.1. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>172</b>
<b>7.2. MICROFILMS.....</b>	<b>176</b>
<b>7.3. HEMEROGRAFÍA.....</b>	<b>176</b>
<b>7.4. ARCHIVOS.....</b>	<b>176</b>

# **LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS (1918-1939)**

*Brenda Karina García Flores<sup>♦</sup>*

## **INTRODUCCIÓN**

El tema a tratar en esta tesis son las relaciones económicas entre México y Estados Unidos de Norteamérica durante el período que va desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta el inicio de Segunda Guerra Mundial, o sea de 1918 a 1939.

En México este período fue importante en su desarrollo, pues comprendió la etapa de estabilización y reorganización del país bajo la dirección de los gobiernos emanados de la Revolución, a través de un proceso de institucionalización económica y política con el surgimiento de instituciones como el Banco de México, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y Petróleos Mexicanos (PEMEX) que permitieron al Estado mexicano tener una mayor intervención en términos legales y materiales en el país.

Las medidas implementadas por el gobierno mexicano en el período de entreguerras afectaron propiedades y derechos anteriores de ciudadanos y compañías nacionales y extranjeras. Respecto a los extranjeros afectados, destacó el caso de los estadounidenses que fueron fuertemente protegidos por su gobierno, lo que creó problemas en la relación entre México y los Estados Unidos durante este período.

Junto con hechos internos sucedidos en México, que afectaron las relaciones entre nuestro país y Estados Unidos, en el contexto internacional las relaciones de estos dos países fueron influenciadas por las repercusiones de la Primera Guerra Mundial, la crisis mundial de 1929 y la amenaza de la Segunda Guerra Mundial.

La Primera Guerra Mundial comenzó formalmente el 28 de julio de 1914 con la declaración austriaca de guerra contra Serbia. Guerra que en un inicio fue esencialmente europea entre la llamada *Triple Alianza*, formada por Francia, Gran Bretaña y Rusia, y las "potencias centrales" (Alemania y Austria-Hungría). Serbia y Bélgica se incorporaron casi

---

<sup>♦</sup> Tesis dirigida por la Dra. Mónica Blanco Rosenzweig.

inmediatamente, la primera por el ataque sufrido por parte de Austria y la segunda por el ataque alemán. Turquía y Bulgaria, se alinearon poco después junto a Alemania. Del lado de la Triple Alianza tomaron parte Italia, Grecia, Rumania, y Portugal. Al final todas las grandes potencias y todos los estados europeos excepto España, los Países Bajos, los tres países escandinavos y Suiza participaron en la guerra. Japón se incorporó del lado alemán ocupando posiciones en el Extremo Oriente y el Pacífico occidental, limitándose a esa región. Los Estados Unidos entraron a la guerra en 1917 del lado de la Triple Alianza, decidiéndose la victoria para este bando, con lo que se puso fin a la guerra hacia 1918.<sup>1</sup>

Tras la guerra, el poderío económico de los Estados Unidos se fortaleció, desplazando a Gran Bretaña como eje económico del mundo, al convertirse en el principal acreedor del orbe, y en el primer exportador de bienes y servicios. Las potencias europeas resultaron con serios daños materiales y humanos, y con la pérdida de activos extranjeros. Hubo un cambio en el orden geográfico-político al desaparecer los imperios austrohúngaro y turco, y debilitarse Alemania. El imperio ruso redujo su tamaño y a partir de 1917 se convirtió en la primera economía "socialista". Las relaciones económicas internacionales se volvieron difíciles por las duras condiciones de paz impuestas por las potencias vencedoras -Estados Unidos<sup>2</sup>, Gran Bretaña, Francia e Italia- a los vencidos mediante el Tratado de Versalles<sup>3</sup>, y por la existencia de grandes deudas entre los Aliados (especialmente de Francia y Reino Unido con los Estados Unidos). Con el fin de regresar al antiguo orden económico de corte liberal, los gobiernos buscaban presupuestos equilibrados, la estabilidad de los precios y el restablecimiento del patrón oro. En 1920 se creó la Sociedad de Naciones con el objetivo de solucionar los problemas del mundo de una forma pacífica a través de la negociación internacional, -aún cuando su efectividad fue reducida al no frenar los conflictos previos a la Segunda Guerra Mundial y la Guerra misma.

Este orden fue perturbado por la depresión de 1929-1932, que se gestó en los Estados Unidos y se extendió a todo el mundo. La depresión comenzó con el crac de la bolsa de valores de Nueva York tras un boom especulativo donde el valor de las acciones no concordaba con las verdaderas posibilidades de beneficios de los valores por ellos

<sup>1</sup> HOBBSAWM. 1998, pp. 30,32-33.

<sup>2</sup> Cabe señalar que el Congreso de los Estados Unidos se negó a ratificar el tratado de paz, retirándose los Estados Unidos del mismo. *Ibid.*, p. 40.

<sup>3</sup> Resulta una imprecisión hablar de un único tratado de paz, pues el Tratado de Versalles sólo establecía la paz con Alemania. Los otros acuerdos se fijaron también en las proximidades de París en parques y castillos que diern nombres a dichos tratados: Saint Germain con Austria, Trianon con Hungría, Svres con Turquía y Neuilly con Bulgaria. *Ibid.*, p. 39.

representados, todo ello en el marco de una producción en caída. El comercio mundial se redujo, se abandonó el patrón oro, los regímenes comerciales liberales fueron sustituidos por sistemas proteccionistas y bloques discriminatorios, el mercado mundial de capital se hundió por falta de pagos, y terminó la época de la emigración libre. En América Latina la depresión mundial afectó la economía por la reducción del volumen de la demanda de productos primarios de exportación, el empeoramiento de los términos de intercambio, la reducción del flujo de capital proveniente de Europa y de los Estados Unidos, y por la baja general del nivel de precios en todo el mundo, que incrementó la carga real del servicio de la deuda.

En los años treinta se buscó salir de la crisis a través de una mayor intervención gubernamental en la economía, como sucedió en América Latina. Región en la que aún cuando la respuesta inicial fueron los viejos mecanismos de defensa del tipo de cambio mediante una política monetaria y fiscal estricta, pérdida de reservas y adhesión al patrón oro; en la década de los treinta, se fueron adoptando nuevos mecanismos de política monetaria expansiva, y se abandonó el patrón oro -que México dejó en 1931-. En esta época, hubo falta de pago de la deuda en prácticamente todos los países, desde Alemania, Inglaterra y Francia hasta México, Chile, Colombia y Perú.<sup>4</sup> La recuperación de la depresión fue lenta, especialmente en los Estados Unidos, que tuvieron otra recesión considerable en 1937-1938 -que también repercutió en México-.

Fue en esta época cuando la Segunda Guerra Mundial comenzó a perfilarse, tras varios sucesos encabezados por Alemania, Japón e Italia, tales como: la invasión japonesa a Manchuria en 1931; la denuncia por parte del gobierno alemán (dirigido por Hitler<sup>5</sup> desde 1933) de los tratados de paz, y su salida de la Sociedad de Naciones; la invasión de Etiopía por parte de Italia (gobernada por Mussolini) en 1935, y su abandono de la Sociedad de Naciones en el mismo año; la recuperación alemana de Renania en 1936; la intervención de Alemania e Italia en la guerra civil española de 1936-1939; la ocupación japonesa de China en 1937; la intervención alemana de Austria a comienzos de 1938, la mutilación de Checoslovaquia por Alemania a fines de ese mismo año, y su ocupación en marzo de 1939, la ocupación italiana de Albania por estas mismas fechas, y las presiones alemanas sobre Polonia. Ante estos hechos la respuesta de la Sociedad de Naciones, y de las potencias

<sup>4</sup> MADDISON, 1992, pp.74-77.

<sup>5</sup> La llegada de Adolfo Hitler al poder es para autores como Hinhshawm y Maurice Niveau, una consecuencia de la depresión económica de los años treinta.

vencedoras de la Primera Guerra Mundial fue ineficaz: no se actuó contra Japón, no se tomaron medidas efectivas contra Italia en 1935, Gran Bretaña y Francia no respondieron a Alemania por sus ocupaciones, y se negaron a intervenir en la guerra civil española, no reaccionaron ante la ocupación de Austria, y no respondieron frente a la invasión de Checoslovaquia, mientras que la URSS no se opuso a Hitler en 1939.<sup>6</sup>

Tras la invasión de Polonia en 1939, y su repartición entre Alemania y la URSS, la guerra se desató entre Alemania, y Gran Bretaña y Francia por el otro lado. En la primavera de 1940, Alemania derrotó a Noruega, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica y Francia, ocupando los cuatro primeros países y dividiendo Francia en dos partes (una zona ocupada y administrada directamente por los alemanes, y otra zona gobernada por facciones francesas contrarias a la República). Influida por las victorias alemanas, Italia abandonó la neutralidad y se alió a Alemania. La guerra se extendió hacia el Mediterráneo y África con la invasión alemana. A mediados de 1941 Alemania invade la URSS, lo que provocó la entrada de la segunda a la Guerra Mundial del lado de Gran Bretaña. En diciembre del mismo año, Estados Unidos<sup>7</sup> también se incorporó a la guerra tras el ataque japonés contra Pearl Harbor, durante la campaña de expansión japonesa por el Pacífico. En 1943 Italia cambió de bando, por lo que los Aliados le dieron el trato de país derrotado pero con un gobierno reconocido. La guerra se prolongó hasta 1945 con la derrota alemana y con la rendición incondicional de Japón tras el lanzamiento de dos bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki. Los territorios alemanes y japoneses fueron ocupados por los aliados y no se firmó ningún acuerdo de paz oficial<sup>8</sup>, creándose un nuevo orden internacional de postguerra cuya esencia subsiste hasta hoy, con organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) encargado de promover la coordinación monetaria internacional, y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que se ocuparía de liberalizar el comercio internacional.

La guerra a su vez permitió que la economía norteamericana y la de Europa se recuperaran. En suma, el período de entreguerras fue una etapa de una serie de problemas económicos y de fracturas políticas y sociales en el ámbito mundial. No obstante, durante este período América Latina fue la zona que obtuvo el mayor crecimiento del PIB que fue

<sup>6</sup> HOBBSAWM, 1998, pp.45, 151-152

<sup>7</sup> Debido a la demanda generada por la Guerra, la economía estadounidense comenzó a recuperarse desde 1938, aún cuando el país entraría a la guerra hasta 1941.

<sup>8</sup> HOBBSAWM, 1998, pp.43-51.

de de 3.3% anual, mientras que el de los países de la OCDE fue de 2.0% y el de Asia de 1.3%,<sup>9</sup> esto probablemente a que América Latina fue la única zona del mundo en la que no hubo combates militares por motivo de las dos Guerras Mundiales, aún y cuando estas guerras si tuvieron repercusiones sobre la zona.

El estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos en este período nos permite profundizar en el papel que jugó el Estado Mexicano en el desarrollo económico del país, en el posicionamiento de México frente a las otras naciones y en el mercado mundial; adentramos en el cuerpo ideológico conocido como “nacionalismo económico revolucionario” que se desarrolló e implementó durante este período con el objetivo de impulsar el desarrollo económico de México, objetivo que fue compartido por muchos otros países de la periferia y semiperiferia, y que a su vez fue impulsado tanto por los Estados Unidos bajo una forma reformista, como por la U.R.S.S. bajo una forma insurreccional<sup>10</sup>, aplicándose en México una forma intermedia en la que se buscó el desarrollo y modernización del país, junto con una independencia política y económica de las grandes potencias -principalmente de Estados Unidos-; y establecer las bases que sostuvieron la relación entre el México posrevolucionario y Estados Unidos como país hegemónico a nivel mundial, lo que explicaría una parte importante de la estrecha relación histórica entre los dos países.

Esta relación es el tema central a lo largo de esta tesis, pues se trata de establecer cuáles fueron los problemas más importantes que afectaron y definieron la vinculación económica entre México y Estados Unidos en el período de entreguerras, buscando demostrar que las acciones “nacionalistas” del gobierno mexicano afectaron económicamente a ciudadanos estadounidenses que fueron protegidos por su gobierno, lo que provocó conflictos en las relaciones entre estos dos países; que la vinculación económica de México con Estados Unidos es histórica, de carácter estructural derivada del propio modelo económico en México y se estrechó durante el período de entreguerras, al tiempo que hubo una desvinculación política; y que el “nacionalismo económico revolucionario” presentó una contradicción relativa entre los principios de política internacional (soberanía, no-intervención y autodeterminación) con los resultados obtenidos:

---

<sup>9</sup> MADDISSON, 1992, p. 77.

<sup>10</sup> WALLERSTEIN, 1998, pp. 111-128.

una continua intervención en México, pacífica o violentamente, por parte de los Estados Unidos.

La vigencia del tema se muestra en el debate actual sobre la dirección que deben tomar las relaciones entre México y Estados Unidos. Relación que se enmarca en el ámbito interno en cambios en la concepción del papel del Estado dentro de la economía; y en una alternancia política que rompió la permanencia del partido oficial en el poder, cuyos orígenes se remontaban a los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. En lo externo México vive una profunda vinculación económica con los Estados Unidos, como socios comerciales a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con un intercambio comercial de cerca del 90% de los productos mexicanos dirigidos a ese país, con una migración laboral en crecimiento hacia Estados Unidos donde la fuerza laboral mexicana representa casi el 30% del total de migrantes en dicho país; una cercana relación política entre ambos gobiernos; y la presión de definirse como aliado incondicional o no de los Estados Unidos en el escenario de guerras internacionales en Medio Oriente en las que Estados Unidos juega un papel central.

En cuanto a la historiografía del tema tratado en esta tesis, debe mencionarse en primer lugar, el minucioso estudio de Friedrich Katz: *La guerra secreta en México*, que aborda la influencia que la política mundial, tuvo en el México revolucionario, desentrañando a partir del análisis de fuentes diplomáticas diversas, la actuación de los gobiernos europeos y norteamericano, y de los grupos económicos de estos países, en el desarrollo de la Revolución. Aún cuando el período de estudio de Katz no aborda el período de entreguerras - pues su periodización comprende la etapa armada de la Revolución y la caída de Carranza-, es un estudio que marca un precedente en el análisis de la inserción de México en el contexto internacional, debiendo partir de su estudio para entender el México del período de entreguerras.

Otros autores que estudian las relaciones económicas entre México y Estados Unidos, son Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer, en: *México frente a Estados Unidos*. Material que abarca la etapa de entreguerras, pero no como un período específico de estudio, pues se aborda de 1776 a 1980, analizando el período de entreguerras en un capítulo cuya temporalidad es de 1920 a 1940 destacando la difícil relación entre estos dos países dado el enfrentamiento ideológico entre el nacionalismo revolucionario mexicano y

el imperialismo norteamericano; o el mismo Lorenzo Meyer en: *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, en el que analiza las relaciones conflictivas desarrolladas, de 1910 a 1940, entre los grupos económicos norteamericanos con inversiones en México y el gobierno mexicano, en sectores clave de la economía mexicana, como el petrolero, minero o financiero.

Por otro lado, otros autores abordan el tema de las relaciones entre estos dos países, pero sin abarcar la totalidad del período de entreguerras. Tal es el caso de Robert Smith en: *Los Estados Unidos y el Nacionalismo Revolucionario en México*, cuyo estudio comprende el período 1916-1932, presentando los efectos que sobre la política exterior de los Estados Unidos tuvo el nacionalismo económico revolucionario mexicano, exponiendo el manejo que se dio en las más altas esferas políticas y económicas en México y Estados Unidos, a los conflictos entre ambos países.

Además existen estudios económicos de este período que abordan el tema de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos no como tema central, sino como un ámbito en el que repercutieron las decisiones económicas tomadas en México en sectores como el financiero o el petrolero. Entre estos autores podemos encontrar a Emilio Zebadúa, que en su obra: *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, presenta los aspectos financieros más importantes para México durante dicho período, tales como la creación de la banca central, el crédito externo o el manejo de la política monetaria o fiscal, vinculando estos aspectos con la situación económica internacional. En este rubro también debe mencionarse la obra de Lorenzo Meyer: *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero* en donde a través de un análisis histórico-diplomático se perfila el panorama económico y político de México entre 1917 y 1942.

De lo anterior puede señalarse que la cuestión de las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos en el período de entreguerras, es un tema poco tratado como tal. De ahí la importancia del contenido de esa tesis, para conocer las implicaciones que tuvieron en el desarrollo de la Revolución Mexicana: la situación económica internacional, las dos guerras mundiales, el fortalecimiento económico de los Estados Unidos y muchos otros sucesos que se tratarán a lo largo de la tesis. Misma que se divide en cuatro capítulos definidos temporalmente a partir de los personajes que sustentaron el poder ejecutivo en México durante el período de entreguerras, pues los hombres y grupos que encabezaron el

gobierno en cada período presidencial le imprimieron un sello particular al manejo de las relaciones económicas con los Estados Unidos, definiendo el rumbo de la vinculación histórica entre estos dos países.

En el primer capítulo se presentan los antecedentes del tema, partiendo mi estudio de 1917 por considerar que la redacción y promulgación de la Constitución de ese año sentó las bases jurídicas para las futuras afectaciones de los derechos de propiedad e intereses económicos estadounidenses en México, lo que repercutiría en las relaciones entre estos dos países. Se abarca la gestión presidencial de Venustiano Carranza; se examinan los primeros intentos por parte de este gobierno por aplicar la Constitución de 1917, siendo de particular interés las disposiciones en torno al artículo 27 que crearon conflicto con los Estados Unidos; y se analiza la postura política del gobierno carrancista y el papel económico de México, en el escenario de la Primera Guerra Mundial.

El segundo capítulo inicia en 1920 con la caída de Carranza, y el triunfo de la rebelión de Agua Prieta, que permitió la subida al poder de otra facción revolucionaria, con una visión diferente respecto a la inversión extranjera y a la vinculación con los Estados Unidos, en el contexto de postguerra. Este período abarca el interinato de Adolfo de la Huerta y la presidencia de Álvaro Obregón, que enfrentaron grandes dificultades para lograr el reconocimiento oficial por parte de los Estados Unidos. Obteniendo resultados satisfactorios al final del período, pero condicionados a la firma de los Tratados de Bucareli, que limitaban la afectación de intereses estadounidenses en nuestro país, e incluían acuerdos respecto a reclamaciones por daños a norteamericanos.

El tercer capítulo corresponde al período presidencial de Plutarco Elías Calles, etapa marcada por un cambio en las relaciones entre México y Estados Unidos a partir de 1923, que pasaron de la hostilidad -generada en gran parte por la reglamentación del artículo 27 en torno a la inversión extranjera y al petróleo- a la cordialidad tras el nombramiento como embajador en México de Dwight Morrow, cuya intervención propició el arreglo de conflictos económicos, políticos e incluso religiosos en esta etapa. Este capítulo comprende también el estudio del llamado Maximato, por considerar que la gestión económica del gobierno quedó subordinada a las decisiones del Jefe Máximo. Destacando en este período la búsqueda de arreglos en torno a la deuda externa, y los efectos de la crisis económica internacional de 1929 sobre la economía mexicana.

El cuarto capítulo corresponde a la presidencia de Lázaro Cárdenas, durante la cual se concretó la aplicación del artículo 27, a través de una reforma agraria en gran escala y la expropiación petrolera. Siendo esta última la fuente principal de dificultades con los Estados Unidos, que para estos momentos concentraban su atención en los conflictos internacionales que perfilaban la Segunda Guerra Mundial. Sucesos mundiales en los que hubo coincidencias políticas del gobierno mexicano con el norteamericano al oponerse al avance del fascismo, pero diferencias al vincularse económicamente a países como Alemania ante el boicot económico impuesto por los Estados Unidos a raíz de la expropiación.

# **1. CARRANZA Y LAS BASES DEL NACIONALISMO ECONÓMICO REVOLUCIONARIO (1917-1920)**

## **1.1. Introducción**

En este primer capítulo se presentan los antecedentes del tema a tratar a lo largo de la tesis, partiendo del análisis de la Constitución de 1917, que provocó en el periodo de entreguerras modificaciones en las relaciones entre México y los Estados Unidos. En particular se analiza el artículo 27 de dicha carta magna, por ser un elemento fundamental en el proceso de institucionalización de la Revolución, y como base legal del programa revolucionario, así como por sus repercusiones en las relaciones de México con el resto del mundo, y en especial con su vecino del Norte; y se da cuenta de los primeros intentos del gobierno mexicano, encabezado para entonces por Venustiano Carranza, para aplicar las nuevas leyes mexicanas respecto a la propiedad del territorio.

Se analizan primero, las condiciones que prevalecían en el interior y en el exterior del país, en el momento en que se redactó la Constitución; condiciones entre las que podemos citar inestabilidad política, social y económica en lo interno por siete años de lucha revolucionaria y un fuerte intervencionismo por parte de Estados Unidos en lo externo. Destacando los artículos constitucionales: 3, 27, 28, 33, 123 y 130 por sus implicaciones en las relaciones entre México y Estados Unidos.

En el segundo apartado se da cuenta de los límites impuestos a la propiedad privada en el artículo 27, tras nombrarse a la Nación<sup>11</sup> como dueña de tierras y aguas, del suelo y

<sup>11</sup> La nación es el grupo de hombres, generalmente grande, unido por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como la raza, la lengua y el territorio, y que tiene el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro. En la Constitución Mexicana de 1917 se hace referencia en 26 ocasiones al término nación, y en el artículo 27 se habla en 16 ocasiones de ella. En este artículo se emplea el término como sinónimo de federación, indicándose en el párrafo sexto de este artículo que: "... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal...", con lo que se dispuso que la nación debe ser representada por el gobierno federal. Criterio que fue profundizado por la Suprema Corte de Justicia, en varias ejecutorias, como en el Juicio sumario de la Secretaría de Agricultura y Fomento contra la Compañía Constructora Richardson, S.A., 23 de enero de 1922, donde se señala que: "Ejecutivo federal. Tiene un doble carácter: como representante de la persona moral que se llama Nación, o sea de la Federación Mexicana, y como representante de uno de los tres Poderes en que el pueblo deposita su soberanía"; o el caso del Amparo civil en revisión, Carlos Robles, 17 de mayo de 1929 donde se señaló que "El artículo 27 constitucional, al hablar de la Nación, se refiere a la Federación constituida por las partes que la integran..."

El concepto de nación es más amplio que el de Estado porque el primero abarca muchos aspectos de la vida del hombre, mientras el segundo es el órgano creador y aplicador del derecho. El Estado es una corporación, una persona jurídica, territorial, dotada de una autoridad soberana. Estado que ejerce sus fines jurídicos a través de un conjunto de órganos

del subsuelo. Siendo el Estado, como ente jurídico representante de la Nación, el depositario de dicha propiedad. Propiedad estatal a través de la cual se reforzó el intervencionismo gubernamental.

Este fortalecimiento estatal tuvo como objetivo mantener en poder de los mexicanos la propiedad, explotación y utilidades de sus riquezas naturales, y el cumplimiento de una de las más importantes demandas de la Revolución: la demanda de un pedazo de tierra. Entre los temas que destacan en este apartado están las bases sobre las que sustenta la propiedad estatal, el fraccionamiento de latifundios, las restricciones a la propiedad del subsuelo, los términos de expropiación e indemnización, y el principio de retroactividad, que sin señalarlo explícitamente, iban dirigidos a atacar los privilegios de los extranjeros, en particular de las compañías petroleras, donde los Estados Unidos tenían una importante presencia.

En el tercer apartado, se analizan los términos señalados en el artículo 27 bajo los que un extranjero podía adquirir una propiedad, que aparecen en la fracción I del mismo artículo. Finalmente se establecen los problemas que ocasionaban las restricciones impuestas a la propiedad extranjera en el artículo 27 en el marco de una creciente demanda de materias primas provocada por la Primera Guerra Mundial, conflicto este último en el que México mantuvo una posición neutral. Se exponen las principales formas de presión ejercidas por el gobierno norteamericano en defensa de sus ciudadanos y compañías, con el propósito de que el gobierno de Carranza modificara el artículo 27 que afectaba los intereses extranjeros en México; y las implicaciones que en el ámbito internacional tuvo el artículo 27 para nuestro país.

De esta forma, a lo largo del capítulo se presentan y analizan los cambios más importantes en el régimen de propiedad interna, provocados por el artículo 27 constitucional, así como otros artículos de la misma Constitución que posibilitaban futuras afectaciones a los intereses de ciudadanos, compañías y gobiernos extranjeros, particularmente a Estados Unidos.

## **1.2. Redacción y Promulgación de la Constitución de 1917**

En este apartado se pretende analizar las razones por las que se convocó a la redacción de una nueva Constitución, aún cuando el Plan de Guadalupe de 1913, bajo cuyos principios se peleó contra el régimen de Victoriano Huerta, señalaba que el objetivo era el restablecimiento del orden constitucional, es decir el de la Constitución de 1857. También se da cuenta de los sucesos internos y externos que influyeron en el pensamiento de los constituyentes, que condujo al surgimiento de una nueva Constitución más nacionalista, y menos individualista, que otorgó al Estado un papel central en la economía del país. En particular, se analiza el proceso de elaboración del artículo 27 constitucional, por sus implicaciones sociales, políticas y económicas, sus repercusiones en el sistema de propiedad al fortalecer la propiedad estatal, y por su carácter xenófilo que provocó a México problemas internacionales, en especial con los Estados Unidos.

Para 1916, el gobierno encabezado por Carranza había logrado triunfos militares importantes, al derrotar al gobierno de Victoriano Huerta en 1914, y después al imponerse sobre sus antiguos aliados en contra de Huerta: Francisco Villa y Emiliano Zapata, lo que le permitió irse consolidando como un gobierno nacional. No obstante la pacificación del país estaba lejos, pues se mantenían abiertos conflictos en estados como Veracruz, Oaxaca, o San Luis Potosí y la derrota definitiva de Villa y Zapata se daría hasta después de 1919.

El triunfo de la facción constitucionalista sobre Huerta, se obtuvo a partir de la derrota del ejército federal en Zacatecas en julio de 1914, a manos de la División del Norte encabezada por Villa. Hecho que marcaría no sólo el derrumbamiento del gobierno huertista, sino también la división en el seno revolucionario, pues la toma de Zacatecas contrariaba las órdenes del Primer Jefe, que ordenó a Villa mantenerse en el norte, mientras los otros dos generales de División, Álvaro Obregón y Pablo González avanzaban rumbo a la Ciudad de México.

Sin embargo esta ruptura se mantuvo en suspenso, hasta la derrota de Huerta, acordándose mediante el Pacto de Torreón, la celebración de una junta de generales revolucionarios para decidir la dirección y el rumbo del movimiento revolucionario. La frágil unión de los revolucionarios permitió entonces continuar con el avance militar hacia el centro del país, lo que llevó a la derrota definitiva del gobierno y del ejército huertistas, presentando Huerta en julio su renuncia a la Presidencia de la República, y firmándose en

agosto de 1914 los Tratados de Teoloyucán, con los que se disolvieron las tropas oficiales. Por lo que el 20 de agosto Carranza ocupó la capital del país.

Tras la derrota de Huerta, la división del movimiento revolucionario se acentuó. Pues la Convención acordada en Torreón, celebrada en dos fases durante octubre y noviembre de 1914 —la primera en la Ciudad de México y la segunda en Aguascalientes— sólo evidenció la división de los revolucionarios. En la Convención de Aguascalientes, se desconoció a Carranza como Primer Jefe, y a Villa como Jefe de la División del Norte, y se nombró como Presidente provisional a Eulalio Gutiérrez.

Carranza desconoció los acuerdos, y se dirigió a Veracruz para instalar su gobierno; al tiempo que Villa ocupó Aguascalientes, con lo que obtuvo el dominio militar y político de la Convención. Convención que no tuvo solidez política, pues los tres presidentes provisionales nombrados por ésta no lograron imponerse al caudillaje de Villa y Zapata, ni aglutinar en un proyecto común las ideas económicas, políticas y sociales del villismo y del zapatismo; ni se logró formar un frente militar contra el carrancismo. Hechos que frente a la unidad política y militar del carrancismo, y su mayor fortaleza económica al contar con posibilidades de comerciar con el exterior, controlar los ferrocarriles Interoceánico y Mexicano para movilizar tropas, bienes y mercancías, dominar las zonas cerealeras del Bajío, zonas fabriles de Puebla, Tlaxcala y Veracruz, y la zona petrolera en la costa del Golfo, contribuyeron a la victoria de los carrancistas. Villa fue derrotado a mediados de 1915, y para 1916 el movimiento zapatista fue replegado en Morelos frente a los embates de Pablo González; convirtiéndose ambos en movimientos regionales de guerrillas y no de facciones con presencia en todo el país, como era el caso del carrancismo.<sup>12</sup>

Carranza ejerció, entonces, un mayor control militar en el país, lo que fortaleció su gobierno, no obstante que los elementos que le darían mayor fuerza a este serían por un lado el reconocimiento *de facto* otorgado por los Estados Unidos el 19 de octubre de 1915; y la elección de poderes federales hacia 1917. El 14 de abril de 1916, Carranza regresa a la ciudad de México como una autoridad nacional, sustentada hasta ese momento en el poder militar, y reconocida como tal en el exterior.

Pero para llegar a ser un verdadero gobierno nacional, el régimen encabezado por Carranza requería ser fortalecido con bases legales, y no sólo militares. Así lo consideró

<sup>12</sup> Véase: GARCÍADIEGO, 1997, pp. 232-248 y ULLOA, 1977, pp. 44-50, y 59-69.

Carranza a mediados de 1916, al dar por concluida la lucha armada para dar paso a una lucha con "algún carácter verdaderamente político"<sup>13</sup> y al restablecimiento del "orden legal".<sup>14</sup> El Estado requería tener mayor poder económico, político y social en el territorio nacional, y esto sólo podía lograrse a través de nuevas leyes constitucionales que reflejaran las necesidades del nuevo Estado en proceso de institucionalización de la Revolución, y que incorporaran las reformas decretadas por Carranza desde 1913.<sup>15</sup>

Estos decretos giraban en torno a reformas políticas y sociales, que buscaron responder a las exigencias de los carrancistas y al mismo tiempo atraer las simpatías de revolucionarios de otras corrientes y del pueblo en general hacia la causa Constitucionalista. Entre los decretos formulados por Carranza destacan: una ley agraria para el reparto y restitución de tierras que favorecía la formación de la pequeña propiedad y la disolución de los latifundios (ley del 6 enero de 1915); revisión de leyes relativas a la explotación de minas, aguas, bosques y demás recursos naturales, poniendo énfasis en la cuestión del petróleo, al decretarse una ley del petróleo que declaraba la suspensión de los trabajos para su explotación hasta que se preparara una ley petrolera, y que consideraba como propiedad de la Nación los manantiales de petróleo descubiertos por obras que contravinieran lo dispuesto por esta ley (8 de enero de 1915); y el establecimiento de una legislación del trabajo que contemplaba la jornada máxima de trabajo, el salario mínimo y la protección a las mujeres y a los niños (29 de enero de 1915).<sup>16</sup> La expedición de estos decretos posibilitaba al gobierno carrancista el expedir una nueva Constitución que incorporara definitivamente las demandas sociales, económicas y políticas de los triunfadores de la Revolución, lo que permitiría fortalecer la autoridad de Carranza, que tenía ataques a su gobierno.

En septiembre de 1916, Carranza declaró que aunque su plan inicial era incorporar a la Constitución las reformas decretadas durante la revolución; ahora era necesario

<sup>13</sup> En realidad el aspecto político de la Revolución estuvo presente desde 1910 y hasta 1940, y más bien fue a partir de 1917 que la lucha política se torno preponderante en relación a la lucha militar, sin que una excluyera a la otra.

<sup>14</sup> CUMBERLAND, 1975, p. 296.

<sup>15</sup> El Plan de Guadalupe, postulado a partir de 1913, por los Constitucionalistas para combatir la dictadura de Huerta y restablecer el orden constitucional, sufrió adiciones en diciembre de 1914. Estas permitieron la incorporación de disposiciones "... encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige...". Para tal fin se autorizó al Primer Jefe expedir y poner en vigor leyes y disposiciones de manera dictatorial, mientras durara la guerra; y al triunfo de la Revolución, Carranza convocarla a elecciones del Congreso, mismo al que una vez instalado se someterían "... las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que cleve a preceptos constitucionales aquéllas que deban tener dicho carácter antes de que se restablezca el orden constitucional". CARRANZA, 1981, pp. 40-41.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 42-45.

convocar a elecciones libres de una asamblea constituyente que escribiera una nueva constitución, para anular "... todo pretexto para seguir alterando la paz pública y conspirando contra la autonomía de la nación e impedir al mismo tiempo toda demora en las reformas políticas indispensables...".<sup>17</sup>

Pero más allá de la necesidad de incorporar las reformas decretadas durante la lucha armada, para darle un carácter legal a algunas reivindicaciones sociales, políticas y económicas del proceso revolucionario; y de la necesidad de estabilizar y fortalecer al gobierno carrancista a través de bases legales, ¿qué otras razones pudieron motivar a convocar a la redacción de una nueva Constitución? Considero que fueron tres las razones fundamentales, la primera pudo ser marcar una ruptura histórica con el marco legal que dominó durante el Porfiriato. Otra causa pudo ser la necesidad de contar con un programa de desarrollo del país de acuerdo a la visión de los ganadores de la Revolución. Así como afianzar el control del gobierno sobre el territorio y sus recursos, frente a grupos nacionales y extranjeros que cuestionaban la autoridad de éste.

Para la redacción y la promulgación de esa nueva Constitución, Carranza convocó a elecciones a un Congreso Constituyente para octubre de 1916. De acuerdo a los términos de la convocatoria de las elecciones, se excluía a todos aquellos que hubieran participado en una facción contraria a los constitucionalistas,<sup>18</sup> por lo que esta nueva Constitución fue redactada por los triunfadores en el período de lucha armada de la Revolución, hecho por el que más tarde serían cuestionadas la representatividad y legitimidad del Congreso Constituyente, por intelectuales de la época como Toribio Esquivel Obregón,<sup>19</sup> que

<sup>17</sup> CUMBERLAND, 1975, p. 297.

<sup>18</sup> Se impidió participar en el Congreso Constituyente, por el decreto del 15 de septiembre de 1916, a "... los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución (1857), los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista" (Artículo 40). Y también se impusieron restricciones a la definición de los ciudadanos con derecho a voto, en la convocatoria del 19 de septiembre donde se consideraba: "vecinos de Estado-requisito necesario para el voto pasivo - a los que haya residido en su territorio cuando menos desde 6 meses antes de la fecha de las elecciones" (Artículo 8, fracción II); y a "los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del estado respectivo en los 10 días de cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después con hechos positivos su adhesión a la causa constitucionalista" (Artículo 8, fracción IV). Se tomaron "los padrones que se formaron para las últimas elecciones municipales" (Artículo 20). Y se declaró no-residentes a todos los residentes que no hubiesen demostrado con hechos positivos su adhesión al carrancismo". VERA, 1920, pp. 20-21.

<sup>19</sup> ESQUIVEL, Toribio (1864-1946). Nació en Guanajuato, Gto. Abogado por la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Participó en la fundación del Partido Democrático (1908). Fue uno de los organizadores, junto con Madero, del Partido Antirreleccionista, del que fue Vicepresidente (1909-1910); en 1910, contendió en la Convención Nacional Antirreleccionista y Nacional Democrática, por la candidatura a la Presidencia de la República. Se separó de esta agrupación cuando el Presidente del Centro de México, Emilio Vázquez propuso la reelección de Díaz como Presidente de la República. En 1911 fue intermediario, junto con Oscar Braniff, entre los revolucionarios maderistas y las tropas del gobierno porfirista en Cd. Juárez, Chihuahua para negociar una salida pacífica al conflicto. Fue Srio. De Hacienda en el gabinete de V. Huerta (21-feb-1913 al 26-jul-1913). Permaneció en el destierro en Nueva York hasta 1924. A su regreso a México fue maestro de historia del derecho mexicano en México en la Escuela Libre de Derecho (1932) y en la Facultad

sostuvieron que: "... la Constitución de Querétaro, por circunstancias particulares de los momentos en que fue formada, no es la expresión de la voluntad del pueblo mexicano, sino sólo la de un grupo determinado tomado de entre el partido político dominante entonces..."<sup>20</sup>

No obstante que Esquivel tenía razón en cuanto a que la convocatoria al Constituyente la realizaron los ganadores de la lucha armada, debe señalarse que la Constitución no fue obra exclusiva de Carranza y sus seguidores, pues a pesar de que los legisladores podían agruparse en su mayoría como afines al constitucionalismo, no hubo homogeneidad dentro del Constituyente, lo que marcó la redacción final de la Constitución, alejándose del proyecto inicial presentado por Carranza. Dentro de la Asamblea Constituyente estaban los seguidores de Carranza, entre los que se encontraban los miembros del llamado *Bloc Renovador*<sup>21</sup>, formado entre otros por Alfonso Cravioto, José Natividad Macías, Félix F. Palavicini y Luis Manuel Rojas. Por otro lado estaban los que no eran carrancistas y que se calificaron como obregonistas o "izquierdistas", entre los que se encontraban Francisco Múgica, Enrique Colunga, y Manuel Aguirre Berlanga.<sup>22</sup> También existieron constituyentes que defendían posiciones a través de las que se expresaban otras fuerzas políticas contrarias al constitucionalismo, como el zapatismo<sup>23</sup>; así como diputados constituyentes independientes.

---

de Jurisprudencia (1940). Colaboró en *El Tiempo, El Diario del Hogar, El Amigo de la Verdad, México Nuevo, El Antirreleccionista, Excelsior* (1921 y 1928-1930), en *El Universal, Novedades y Diario de Yucatán*; y en el extranjero publicó artículos en la "Hispanic-American Historical Review" de Washington, D.C. y en *Foreign Affairs* de Nueva York. Fue miembro entre otras instituciones, de las siguientes: Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, de Madrid; Sociedad de Geografía y Estadística de México; Barra Mexicana, Orden Mexicana de Abogados, Sociedad Forestal Mexicana, The American Geographical Society, de Nueva York; The Association of the Bar of the City of New York, de Nueva York. Escribió 58 obras entre las que se pueden mencionar: *El Problema Agrario en México, Democracia y personalismo. Relatos y comentarios sobre la política actual, Influencia de España y los Estados Unidos sobre México, Latin American Commercial Law, México y los Estados Unidos ante el Derecho Internacional, Mi labor en servicio de México, Proyección diplomática de los ciudadanos en el extranjero, El Tratado de Aguas pendientes entre México y Estados Unidos, y Apuntes para la historia del Derecho en México* (4 vols.). Murió en la Cd. de México. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, III, p. 322; *Diccionario Porrúa*, 1965, pp. 560-561; *Enciclopedia de México*, 1987, IV, pp. 2553-2554 y VIII, p. 4853; y *AIHUA, FTEO, S.D.*, Caja 54, Exp.29, Fojas 49-51.

<sup>20</sup> AHUA, FTEO, S.D., Caja 44, Exp. 11, F.263.

<sup>21</sup> El *Bloc Renovador* estaba constituido por diputados que en 1912 habían aceptado la renuncia de Madero y pagos del gobierno de Huerta, aunque al final la mayoría había sido encarcelada tras la disolución del Congreso por Victoriano Huerta. CUMBERLAND, 1975, p. 301.

<sup>22</sup> Véase: *Ibid.*, pp. 300-307.

<sup>23</sup> Es el caso del diputado por Puebla Luis T. Navarro, que había operado en el campo zapatista, tras su escapatoria con el golpe de Huerta y el asesinato de Madero, pues fue uno de los dos diputados que votaron contra la aceptación de la renuncia de Madero y Pino Suárez. Su experiencia con los zapatistas estuvo presente en la discusión sobre el artículo 27 constitucional, donde defendió la honradez de éstos, la cual, dijo, estaba por encima de la de algunos diputados del constituyente; e indicó que las garantías otorgadas a los pobladores en Morelos eran la razón por la cual el zapatismo se mantenía vivo en ese Estado. CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, 1985, pp. 1081-1084 y ROMERO, 1986, pp. 150-151.

Los constituyentes de Querétaro trabajaron del 21 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917 en la formulación de una nueva Constitución, incorporando importantes demandas sociales y políticas de los diversos participantes en la revolución, entre los que había obreros, profesores, agricultores, pequeños propietarios, comerciantes, periodistas, entre otros muchos actores. Demandas tan importantes como el derecho a la educación (artículo 3º.), el respeto y fortalecimiento de los derechos laborales (artículo 123) y la repartición de tierras (artículo 27) fueron plasmadas en la Constitución. Especialmente a través de los artículos 27 y 123, se fortaleció el papel del Estado en lo económico y lo político, al asumir al Estado como representante de la nación y árbitro entre los propietarios privados. Aunque al excluir a los perdedores, se excluían proyectos importantes, perfilados por éstos, como el establecimiento de reglas claras de exploración y explotación de petróleo, para impedir el agotamiento de este recurso, considerando al interés futuro del país<sup>24</sup>, y se dejaba de lado la posibilidad de construir un proyecto de unidad nacional, para imponer el proyecto de los vencedores a todo el país.

Los constituyentes tenían presente la importancia de la Constitución de 1917, sobre todo respecto a los cambios que provocaría en las relaciones de México con el exterior, y en particular con los Estados Unidos, como se ve en la declaración del diputado Cándido Aguilar<sup>25</sup>, también secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Carranza, cuando señaló durante un debate en la revisión de credenciales de los diputados Constituyentes, el 28 de noviembre de 1916: "... en estos momentos en los Estados Unidos se intriga porque no se firme la (nueva) Constitución y no sólo en los Estados Unidos sino también aquí en México... el gobierno americano quiere que de ninguna manera se lleve a cabo esta Constitución".<sup>26</sup>

<sup>24</sup> CALERO, 19207, pp. 73 y 80-81.

<sup>25</sup> AGUILAR, Cándido (1888-1960). Nació en Córdoba, Veracruz. En 1909 se afilió al Partido Antirreeleccionista. En 1910 fue delegado en la convención que lanzó a Madero como candidato a la Presidencia. En el mismo año firmó el Plan de San Ricardo, convirtiéndose en jefe del movimiento revolucionario en Veracruz. Participó en la lucha armada desde el 20 de noviembre de 1910. Marchó con Madero en su entrada triunfal a la Cd. de México. Combatió al zapatismo y al oroquismo. Tras el asesinato de Madero, se unió a Carranza. Dirigió operaciones en Veracruz y Oaxaca. De 1914 a 1916 fue jefe de la 1ª. División de Oriente del Ejército Constitucionalista, ocupando el puerto de Veracruz tras la retirada de los norteamericanos, y fue Gobernador y Comandante Militar de Veracruz. Expidió, en 1916, la primera Ley del Trabajo. De marzo de 1916 a abril de 1917 fue Secretario de Relaciones Exteriores. Fue Diputado en el Congreso Constituyente de 1917, y vicepresidente de dicho Congreso. Secretario de Relaciones del 4 de febrero al 9 de noviembre de 1918. En 1919, fue Embajador confidencial en Estados Unidos y Europa. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, VII, pp. 386-387; *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 1965, p. 23 y *Enciclopedia de México*, 1987, I.

<sup>26</sup> CUMBERLAND, 1975, p. 306.

Este sentimiento antinorteamericano era compartido por otros constituyentes, y probablemente respondía en parte a la necesidad de la nueva elite en el poder, de afirmar su autoridad política y económica, frente al poderío de las compañías norteamericanas en México, para desarrollar con libertad el proyecto constitucionalista. Al mismo tiempo expresaba la búsqueda de una definición de soberanía nacional frente a la actuación intervencionista hacia México de parte del gobierno norteamericano, inspirada en la Doctrina Monroe.<sup>27</sup> Doctrina bajo cuyos principios, Estados Unidos se reservaba a América como su área de influencia exclusiva, se autonabraba el defensor de América frente a Europa, y se comprometía a no intervenir en Europa, pero ¿quién protegería a América de Estados Unidos?

Desde el comienzo de su gestión, en 1913, Woodrow Wilson había intervenido en asuntos de México de distintas formas<sup>28</sup>, como por ejemplo: haciendo uso de su derecho a negar el reconocimiento a los gobiernos de Huerta y más tarde de Carranza, lo que repercutía directamente en el reacomodo de fuerzas durante la lucha revolucionaria; asumiendo como gobierno la representación de ciudadanos no estadounidenses en las reclamaciones de daños sufridos durante la Revolución, como el caso Benton<sup>29</sup>; invadiendo el puerto de Veracruz de abril a noviembre de 1914<sup>30</sup>; o desplegando -casi al mismo tiempo en que se redactaba la Constitución de 1917- una intervención militar estadounidense con la Expedición Punitiva.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>27</sup> La Doctrina Monroe se constituyó a partir del mensaje del 2 de diciembre de 1823, del presidente de los Estados Unidos, James Monroe, en donde señaló que su país no consentiría futuras colonizaciones en el continente americano, por potencias europeas, por lo que advertía a Europa que "... cualquier tentativa de su parte para extender su sistema a otro lugar de este hemisferio, lo consideraríamos (Estados Unidos) como peligroso para nuestra paz y tranquilidad", y señalaba que " la política de Estados Unidos hacia Europa sería la de no intervenir en los asuntos internos de ninguna de aquellas potencias". FABELA, 1957, pp. 7-11.

<sup>28</sup> La política de Wilson se basaba en su creencia de que el "gobierno liberal era garantía de orden político" y buscaba extender esto a todo el mundo, imponiéndose como misión para Estados Unidos ver por la paz y el bienestar del resto del mundo. KNIGHT, 1996, p. 620 y ULLOA, 1971, pp. 100-101.

<sup>29</sup> El caso Benton se refiere al asesinato en 1914, de un hacendado británico en Chihuahua, llamado William Benton, que fue mandado fusilar por Villa, al reclamar a éste los daños hechos a su hacienda de Santa Gertrudis, que Villa pretendía expropiar. Se hizo una reclamación al gobierno de Carranza, y se pidió fuera entregado el cadáver a su viuda. Pero la reclamación no la hizo directamente el gobierno inglés sino que fue hecha por conducto del gobierno norteamericano. Intervención estadounidense que Carranza rechazó, señalando al gobierno de Gran Bretaña que el asunto debía ser tratado sin mediación, en la cancillería mexicana. GORDILLO Y ORTIZ, 1982, pp. 58-60.

<sup>30</sup> El motivo expuestos por Estados Unidos para esta invasión fue el arresto de tripulantes de un bote con bandera norteamericana, llamado "Dolphin", anclado frente a Tampico, por lo que los Estados Unidos pedían un desagravio público de su bandera, y como esto no sucedió invadieron Veracruz -no obstante que el agravio había sido hecho en Tampico-. La invasión al puerto de Veracruz, les daba el control del puerto y la aduana más importantes del país, y les permitía impedir el desembarco de un cargamento de armas destinadas a Huerta. Para su retirada de Veracruz, los Estados Unidos buscan imponer condiciones que no se referían ni a los sucesos de Tampico, ni a Veracruz, sino a la sucesión de Huerta. FABELA, 1970, I, pp. 127-139.

Esta Expedición tuvo una duración de diez meses a partir del 15 de marzo de 1916 y fue justificada por Estados Unidos bajo los términos de la persecución y eliminación de Villa por tropas comandadas por el Gral. John Pershing enviadas por Wilson, por el ataque de Villa el 9 de marzo de 1916 al pueblo de Columbus, Nuevo México en Estados Unidos. No obstante dicha justificación, esta Expedición, no dejaría de ser considerada por la mayoría de los mexicanos como una intervención en su territorio y una violación a la soberanía nacional, incluso para los constitucionalistas<sup>31</sup> —enemigos de Villa-, y sería fuente de resentimiento hacia los Estados Unidos por parte de la población mexicana.

El retiro de la Expedición Punitiva llegaría a su fin el mismo día de la promulgación de la Constitución (5 de febrero de 1917). Dicha salida trajo consigo mayor presión por parte del gobierno norteamericano para proteger los intereses de sus ciudadanos e inversiones. En noviembre de 1916, mientras en Querétaro se comenzaba a redactar la nueva Constitución, los comisionados norteamericanos en las negociaciones para el retiro de la Expedición Punitiva, anticipando que la nueva Constitución podría afectar los intereses de ciudadanos y compañías estadounidenses, plantearon como condición para el retiro de sus tropas: un arreglo en torno a las concesiones mineras sin explotar, la exigencia de renuncia a la protección diplomática por parte de los extranjeros como condición para adquirir propiedades; y redefinir las condiciones para la perforación de nuevos pozos petroleros; propuestas a las que Carranza se negó.<sup>32</sup>

Además de mantener una posición firme respecto al retiro de la Expedición Punitiva de territorio mexicano, sin condiciones, Carranza buscó contrarrestar el intervencionismo norteamericano, manteniendo contacto con otras potencias mundiales como Alemania y Japón, que en esos momentos participaban en la Primera Guerra Mundial.<sup>33</sup> En particular, Alemania hizo una propuesta concreta al gobierno mexicano a través de su ministro del Exterior, Arthur Zimmerman, para aliarse, proponiendo que se les permitiera instalar bases navales en México para utilizarlas contra Estados Unidos, a cambio de apoyo financiero y militar para México, y la recuperación de Texas, Nuevo México y Arizona. Carranza rechazó la propuesta, pero sin duda este hecho pesó en el retiro de la Expedición, pues a Estados Unidos no le convenía tener un enemigo al otro lado de la frontera, que significaría desvío de recursos a destinarse al escenario de Europa, ante la inminente entrada de Estados

<sup>31</sup> Véase: VÁZQUEZ, 1982, pp. 131-133.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>33</sup> Véase pp. 1-2.

Unidos a la Guerra Mundial, del lado enemigo de Alemania, como sucedió el 2 de abril de 1917.<sup>34</sup> Finalmente el resultado para el gobierno carrancista fue la salida de la Expedición Punitiva, sin condiciones, y el mantenimiento de la neutralidad en el escenario de la Primera Guerra Mundial.

Así, pese a la intervención estadounidense con la Expedición Punitiva, y teniendo presente la posibilidad de conflictos con el exterior, particularmente con los Estados Unidos, los constituyentes impusieron medidas que restringían los derechos y afectaban los intereses de los extranjeros en México, pues para ellos, como para muchos mexicanos, pesaba más el recuerdo de los privilegios de los que gozaban los extranjeros en el período anterior a la Revolución.<sup>35</sup>

Los principales artículos que incidieron en los derechos, libertades e intereses de los extranjeros en México fueron los artículos: 3 que afectaba la libertad de enseñanza para el caso de las colonias de extranjeros establecidos en México que contaban con sus propios centros de educación, mismos que a partir de la Constitución de 1917, tendrían que sujetarse a la vigilancia oficial; el artículo 30 que estableció las disposiciones bajo las que se podía adquirir la nacionalidad mexicana; el artículo 33 que determinó los términos de la condición de extranjería, restringió la participación política de los extranjeros en México, y contempló la expulsión de los extranjeros sin juicio de por medio; el artículo 123 referente a la protección al trabajo, establecía una jornada máxima de ocho horas, un salario mínimo, medidas de seguridad social, abolía el peonaje por deudas, y garantizaba el derecho a

<sup>34</sup> KATZ, 1999, pp. 401-405 y ULLOA, 1977, pp. 83-86.

<sup>35</sup> El gobierno Porfirista favoreció el régimen de propiedad de extranjeros aún pasando por encima de la ley, basta citar la existencia de compañías estadounidenses dedicadas a explotaciones mineras en Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Baja California, violándose la prohibición de que los extranjeros tuvieran propiedades de tierras y minas dentro de las zonas fronterizas; o el caso del mayor latifundio de México, propiedad de la familia Hearst en el Norte de Chihuahua, con una propiedad de 30,00 kms. cuadrados, creado a partir de la especulación de tierras fronterizas desde Baja California. De esta forma la inversión extranjera creció durante el Porfirato unas treinta veces, favorecida por el gobierno Porfirista, teniendo sus mayores crecimientos anuales en el período 1903-1911 a una tasa de 55.2%. Respecto a la inversión extranjera directa, para 1910-1911, de las 170 sociedades anónimas más importantes en México, el 78% del capital total estaba en manos de extranjeros. El capital extranjero dominaba las actividades más importantes de la economía nacional, tales como el petróleo dominado en un 100% por las empresas extranjeras; la minería con un 98.2% de control extranjero; las actividades agrícolas (organizadas en sociedades anónimas) un 95.7% de control directo; la industria con un 86% de participación extranjera; la electricidad con un 89%; los bancos con un 78.5%; y los ferrocarriles con una participación total del 52.9%. Respecto a la inversión estadounidense un 38% de la inversión total durante el Porfirato era norteamericana; y para 1910-1911, 44% del capital extranjero en las sociedades anónimas era estadounidense, mismo que tenía preponderancia en la minería con un 81% del capital global, y en las empresas agrícolas controlando el 66.7% del capital total, así como una importante presencia en la explotación petrolera, con un 39.2% del capital, y en los ferrocarriles. COSÍO, 1965, pp. 993, 1107, 1166 y CECENA, 1969, I, pp. 53-62.

huelga, hechos que afectaban a compañías extranjeras que verían reducidas sus ganancias pues habrían de compartir utilidades, gastar dinero en indemnizaciones, o seguros médicos de sus empleados; y el artículo 130 que limitaba la libertad de culto, y la acción, difusión y propaganda de iglesias con adeptos dentro de las colonias extranjeras.

Mención especial merece el artículo 28, que también afectaba los intereses extranjeros al otorgar el control de la emisión de billetes al Gobierno Federal por medio de un solo banco. La creación de un Banco Único de Emisión afectaba a los banqueros extranjeros, por una parte, al excluirlos de las ganancias obtenidas con la expedición de papel moneda; y por otro lado, al otorgar mayor autonomía financiera al gobierno, que podría disponer de crédito público, dependiendo menos de préstamos internacionales por los que se exigían a cambio modificaciones a la Constitución de 1917, en particular en lo referente al artículo 27, y el arreglo del problema del pago de la deuda externa, suspendida desde 1914.

El proyecto de creación de un Banco Único de Emisión fue un elemento presente en el programa carrancista desde 1913, como se ve en el discurso de Carranza del 24 de septiembre, donde señaló: "Cambiamos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda, por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno".<sup>36</sup> Durante el gobierno de Carranza, se presentaron dos proyectos para fundar el Banco. En 1915 se formuló un plan que se basaba en obligar a los bancos a cumplir con los ordenamientos del artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, bajo la cual estaban constituidos, con lo que tendrían que demostrar la existencia en caja de un 50% del valor de sus depósitos a la vista y billetes en circulación, con lo que muchos bancos caerían en la sanción de caducidad de concesiones, reduciéndose el número de bancos hasta perfilarse un solo banco emisor en manos del Estado. En marzo de 1916 se presentó otro proyecto que consistía en que los bancos se convirtieran en refaccionarios o de descuento, o bien se liquidaran; y sobre esta base se creara un banco

<sup>36</sup> MANERO, 1958, p. 67.

único de emisión, que debía concretarse a la operación de un banco de emisión, dejando de lado operaciones correspondientes a los bancos refaccionarios, comerciales o de descuento únicamente. El banco se formaría con capital de doscientos millones de pesos. Sin embargo, dadas las condiciones de inestabilidad del país, era imposible para el gobierno marcar un límite a las emisiones de papel moneda, y al mismo tiempo contar con recursos para destinar al banco, lo que imposibilitó el desarrollo del proyecto.

Más tarde en 1916 con la incautación de los bancos que no cubrían la circulación de papel moneda con reservas en metálico, se pensó que esto permitiría al gobierno contar con fondos para la creación del Banco Único de Emisión. Pero el gobierno se vio imposibilitado para liquidar los bancos incautados, y sólo se declaró la moratoria general.

Ya sobre la base del artículo 28, Carranza envió al Congreso y fue aprobado, un proyecto de ley para la contratación de un préstamo de cien millones de pesos oro, para capitalizar el banco único. En diciembre de 1917, Carranza envió la primera iniciativa de ley orgánica<sup>37</sup> del banco único de emisión, siendo dictaminado este proyecto en dos ocasiones, proponiéndose en la primera la formación de un banco como empresa privada, y en la segunda y definitiva como banco estatal. Aunque el dictamen nunca se discutió en septiembre de 1919, Carranza retiró su iniciativa sobre el Banco de la República Mexicana, por considerar inapropiado el proyecto para las condiciones económicas, políticas y sociales del país.<sup>38</sup>

Finalmente no se consiguió el préstamo exterior, ni se fundó el Banco Único. Pero se sentaron las bases legales para la soberanía financiera del gobierno, a través del manejo del crédito y del dinero mediante un Banco Central controlado por el gobierno.

Otro artículo que afectaba los intereses extranjeros, y que tal vez fue el más determinante en las relaciones entre México y Estados Unidos, fue el artículo 27, que restringía fuertemente la intervención económica y política de los extranjeros en México, particularmente respecto a la propiedad. Este artículo mereció una serie de discusiones informales a partir del 14 de enero de 1917, de entre treinta y cuarenta diputados constituyentes encabezados por el diputado constituyente y Secretario de Fomento Pastor

<sup>37</sup> Las normas inmediatamente inferiores a la Constitución reciben el nombre de leyes secundarias, y a estas corresponden las leyes orgánicas. Son leyes orgánicas, las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos, según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de sus funciones. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1984, VI, pp. 52-53.

<sup>38</sup> Véase MANERO, 1958, pp. 67-113 y ULLOA, 1977, pp. 93-94.

Rouaix<sup>39</sup>, por los diputados José Macías, Rafael De los Ríos y los licenciados José J. Lugo Jefe del Departamento del Trabajo en la Secretaría de Fomento y Andrés Molina Enríquez<sup>40</sup> representante de la Comisión Nacional Agraria<sup>41</sup>, que presentaron una propuesta el 25 de enero de 1917; sobre la cual la Primera Comisión de Constitución del Congreso<sup>42</sup> redactó el proyecto del artículo 27 que fue discutido a partir del 29 de enero de 1917 en el Congreso.<sup>43</sup>

El artículo 27 fue aprobado la madrugada del 30 de enero de 1917, por unanimidad por 150 diputados, lo que reflejó el consenso de los Constituyentes respecto a la demanda social de reparto de tierras y sobre propiedad extranjera y la explotación del suelo y el subsuelo; aún cuando estos preceptos tardarían en aplicarse varios años, de ahí que para autores como Cumberland la Constitución, para esos momentos, haya sido una construcción ideal y no un conjunto de leyes de aplicación inmediata inspirados en la

<sup>39</sup> ROUAIX, Pastor (1874-1950). Nació en Tehuacán, Puebla. Ingeniero topógrafo desde 1897. Se trasladó a Durango en 1898. Participó en el movimiento maderista desde su inicio. En 1911 fue jefe político de Durango; diputado local en 1912, y Jefe Político nuevamente hasta su renuncia tras el golpe de Estado de V. Huerta. Tras la derrota de los huertistas y la toma de la plaza de Durango el 18 de junio de 1914 por los hermanos Arrieta, fue nombrado Gobernador Provisional de Durango (4-julio-1913 al 25-agosto-1914), durante el que emitió 4 millones de pesos en papel moneda, expidió la Primera Ley Agraria del país (3-octubre-1913), y decretó la expropiación de bienes de la Iglesia. Estuvo en la toma de Torreón en 1914. Fue Srío. De Fomento, Colonización e Industria en agosto de 1914. En 1915, La Convención le ofreció la Sria. de Fomento, pero no la aceptó. Fue nombrado Subsrío. de Fomento en 1915. Promulgó la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 en Veracruz; fundó la Comisión Nacional Agraria, que dio los primeros ejidos; fue electo diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917 por el distrito de Tehuacan, Puebla; y encabezó la redacción de los artículos 27 y 123 constitucionales; acompañó a Carranza hasta Tlaxcalantongo en 1920. Autor de: *Estudios sobre la cuestión agraria. Proyecto de ley; Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917; Consideraciones generales sobre el estado social de la nación mexicana antes de la Revolución. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, V, p. 653; *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 1965, p. 1349; *Enciclopedia de México*, 1987, XII, pp. 7039-7040; y ROMERO, 1986, pp. 149-150.

<sup>40</sup> Molina Enríquez fue el encargado de redactar el proyecto del artículo 27, aunque como lo señalaría Pastor Rouaix este proyecto fue rechazado. Aun así Molina participó y asesoró a Rouaix en las discusiones de los constituyentes que daban lugar a la versión final del artículo, presentada al pleno del Congreso y aprobada. Dada esta activa participación de Molina en los trabajos de redacción del artículo 27, se puede inferir que su pensamiento dejó huella en dicho artículo, de ahí que deban destacarse aspectos del pensamiento de Molina tales como: la concepción de la pequeña propiedad como la forma más productiva en la agricultura y como la solución a los grandes problemas nacionales; y la concordancia con el intervencionismo estatal en la organización de la propiedad en el campo, por razones de interés público, con el fin de redistribuirla, que Molina definía como la necesidad de "...romper a todo trance, con la expresada *inviolabilidad* o *extranjeras*, a fin de que en todo caso pudieran estar los Poderes Públicos representantes de nuestra Soberanía, en condiciones de regular, de limitar y aun de agotar o de destruir, los derechos de la propiedad privada, que quisieran por perversidad o por egoísmo, superponer dichos derechos a los intereses colectivos de la comunidad...". MOLINA, 1979, pp.40-41,55-56,63.

<sup>41</sup> Junto con estos personajes, destacaron por su continua y activa participación en las discusiones informales, firmando la iniciativa sobre el artículo 27 las siguientes personas: Julián Adame, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimes, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Pedro A. Chapa, José Álvarez, Samuel de los Santos, Federico E. Ibarra, Rafael Martínez Escobar, Rubén Martín, Enrique A. Enríquez, Dionisio Zavala, Pastor Rouaix, además de Heriberto Jara, Victoriano Góngora, Jorge Von Veresen, Cándido Aguilar, Nicolás Cano. ROUAIX, 1959, p. 153.

<sup>42</sup> La Comisión de Constitución era la encargada de presentar un proyecto de cada artículo, y estuvo formada por Francisco Múgica, Luis G. Monzón, Alberto Román, Enrique Colunga y Enrique Recio. CUMBERLAND, 1975, p. 309.

<sup>43</sup> Existieron críticas respecto a la rapidez y la unanimidad en la aprobación del artículo 27, por ejemplo de parte de Vera Estañol. Sin embargo la aprobación en un día y por unanimidad del artículo 27 puede deberse a la discusión extraordinaria de varios días encabezada por Rouaix, a lo que se sumó la escasez de tiempo de que se disponía pues la clausura del Congreso Constituyente se realizaría el 31 de enero de 1917.

realidad de entonces. Siendo de gran trascendencia la incorporación de los derechos sociales a la Constitución, plasmados en el propio artículo 27, y en otros artículos como el 3, y el 123.

En resumen, la inestabilidad interna y la amenaza externa inspiraron a los diputados del Congreso Constituyente para otorgar mayor peso al Estado con el fin de que contara además de su fuerza militar, con un papel más activo en la economía, como gestor de las reformas sociales y políticas incorporadas en la Constitución de 1917, lo que le permitiría hacerse de bases jurídicas y sociales que respaldaran el control militar que ya ejercía sobre el territorio. Aunque los constituyentes no contaron con que el fortalecimiento del Estado, también podría amenazar los derechos e intereses de los individuos. Además la Constitución fortalecía la soberanía nacional dotando al Estado de las bases legales para ejercer el control sobre sus recursos a fin de desarrollar el proyecto de reestructuración del país de los vencedores de la lucha armada.

### 1.3. **¿De quién es el país?**

Como ya se señaló, uno de los artículos más importantes de la nueva Constitución fue el artículo 27, que modificó el sistema de propiedad en México, dando preponderancia a la propiedad nacional sobre la propiedad privada.<sup>44</sup> En este artículo, se otorgaron derechos de propiedad a la Nación, quitándoselos a los individuos, y también se impusieron restricciones a la propiedad privada, especialmente a la gran propiedad. La aplicación de estas disposiciones fue de carácter general, lesionando los intereses de los extranjeros, especialmente de aquellos que tenían fuertes inversiones en tierras para ganado o de producción agrícola para exportación, explotación de minas, o petroleras.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Propiedad privada es el derecho que tiene un particular, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no perjudique a la colectividad. La Constitución de 1917 reconoce a la propiedad privada en el primer párrafo del artículo 27. Bajo este orden de ideas, y a partir del concepto de propiedad originaria de la nación, debe desprenderse que si bien es cierto que nuestra Constitución reconoce a la propiedad privada como un derecho subjetivo, ya no la adopta en un sentido clásico, individualista, ya no como una extensión absoluta, sino por el contrario la reconoce como propiedad limitada, derivada y precaria. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1984, VII, pp. 284-285.

<sup>45</sup> La inversión extranjera en estos ramos era importante, destacando empresas como la Intercontinental Rubber Co. (productora de guayule y dedicada a la ganadería), la Yaqui Land and Water Co. (dedicada a la agricultura, y al riego), las empresas mineras American Smelting & Refining Co. y la Greene Cananea Cooper Co. (minera), o las empresas petroleras Mexican Eagle Oil Co. Lind y la Mexican Petroleum Co. Ltd. Estas empresas vieron amenazados sus intereses ante la posible aplicación del artículo 27 que establecía límites a la propiedad (extensión, ubicación, o recurso de que se

En el párrafo primero del artículo 27 se señalaba que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". De esta forma se reconocía al territorio como elemento integrante de la Nación, considerando<sup>46</sup> como un derecho original la propiedad nacional del territorio, que podría ser dada en concesión bajo la forma de propiedad individual o social, por lo que la propiedad privada se derivaba de la propiedad nacional a través del Estado.

La propiedad nacional marcada por el artículo 27 tenía como base el derecho de propiedad que había existido durante la Colonia, que consideraba al Rey de España como dueño absoluto del territorio, concediendo a los pobladores derechos de dominio; dominio que a partir de la Independencia de México paso a manos del gobierno mexicano en tanto autoridad máxima en el país. Aún cuando existieron similitudes respecto a estas dos formas de propiedad, pues en ambos casos la autoridad máxima en el país era quién ostentaría la propiedad del territorio. La diferencia más importante consistió en que el rey tenía la propiedad del territorio bajo la figura de propietario privado, mientras que de acuerdo a la Constitución de 1917 la Nación a través del Estado sería la propietaria del territorio nacional bajo la forma de propiedad privada, pública o comunal.

El sistema de propiedad colonial fue tomado como fundamento en la redacción del artículo 27 constitucional, tal como se señala en la exposición de motivos del proyecto de dicho artículo, donde se consideró que el problema agrario de México partía de la distorsión y violación a derechos de propiedad otorgados en la época colonial, afectaciones que para los constitucionalistas y para los diputados constituyentes habían ocurrido a partir de la Ley de Baldíos; situación que se buscó revertir mediante el decreto del 6 de enero de 1915<sup>47</sup> y que más tarde sería reconocida en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

---

tratar) y explotación de los recursos naturales del país en manos de extranjeros; de ahí que aún antes de su aplicación se buscara revertir o frenar las disposiciones del artículo 27 constitucional. CECENA, 1969, I, pp. 63-71.

<sup>46</sup> Véase nota 11.

<sup>47</sup> En el decreto del 6 de enero de 1915, emitido por Venustiano Carranza, se consideraba "... que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que a pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras..." que fueron despojadas por medio de "... enajenaciones, concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministerios de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslinde". Para solucionar este problema se creía "... palpable la necesidad de volver a los pueblos

El sistema de propiedad colonial como base del artículo 27 constitucional fue criticado desde diversos puntos. En primer lugar debe considerarse el hecho de que era más un fundamento histórico que legal, pues la propia Constitución de 1857 reconocía el cambio del régimen de propiedad, respetando y protegiendo en términos absolutos a la propiedad privada individual. En segundo lugar se cuestionaba el resultado económico y social del sistema de propiedad colonial, al considerarse la propiedad impuesta durante la conquista como "un despojo en suprema escala".<sup>48</sup>

Esta última posición era sostenida, incluso al interior del Congreso Constituyente, por diputados como Rouaix, que consideraba que eran precisamente los efectos de ese sistema de propiedad colonial los que "trataba de arrancar y destruir la Revolución", por lo que era erróneo tomar como sustento jurídico del artículo 27 la propiedad colonial. Por el contrario Rouaix creía que el fundamento correcto del artículo 27 era que el Estado era el "representante, director y organizador" de la nación, colocándose por encima de los individuos y teniendo capacidad de imponer a la propiedad privada "las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social".<sup>49</sup>

El hecho que la propiedad colonial no podía sostenerse como fundamento de la propiedad nacional, era compartida por personas opuestas políticamente a Rouaix, como Jorge Vera Estaño<sup>50</sup> que consideraba al régimen de propiedad colonial (comunal) como la "razón del atraso de las comunidades de indígenas" y de la incapacidad para el desarrollo de la producción agrícola; además sostenía que si bien el dominio de todo el territorio nacional había pertenecido a la Corona Española y con la independencia de Nueva España, había pasado a la nación mexicana, "la nación había renunciado a esas riquezas para

---

los terrenos de los que hablan sido despojados". Y se advertía "... que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que los ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad". ROUAIX, 1959, Anexo VI, pp. 295-300.

<sup>48</sup> ROUAIX, 1959, p. 163.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> VERA, Jorge (1873-1958). Estudió, fue profesor y director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en la Universidad de México. En el último período de Gobierno de Porfirio Díaz fue Srío. de Instrucción Pública y Bellas Artes (1911). Durante el gobierno de Madero se dedicó a la docencia. En 1912 fundó la Escuela Libre de Derecho. En el gobierno de Victoriano Huerta ocupó la Sra. de Instrucción Pública (19-feb a 13-jun-1913). Fue diputado en 1913. En 1914, se exilió por dos años en Europa y después se trasladó a Estados Unidos. Regresó a México en 1931. Con Manuel Calero estableció un bufete de abogados. Coautor de *México y su evolución social* (1920) y *Ensayo sobre la reconstrucción de México* (1920). *Al margen de la Constitución de 1917* (1920); *Carranza and his Bolshevik Regime* (1920); y *la Revolución Mexicana: orígenes y resultados*. Murió en la Cd. de México. *Diccionario enciclopédico de México Ilustrado*, 1989, p. 2147; *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, II, p. 814; *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 1681; HERRERA, 1990.

convertirlas en propiedad privada<sup>51</sup>, por lo que no podía sostenerse como fundamento válido.

En el extranjero se consideraba que la reivindicación de la propiedad existente en la Colonia era un camino equivocado, pues para el Presidente Wilson, el problema agrario en México se debía precisamente a las "grandes concesiones de tierras otorgadas por el Gobierno Colonial"; por "los despojos" contra la pequeña propiedad; y por la legalización de la expropiación.<sup>52</sup>

En el artículo 27 de la Constitución de 1917, los derechos sociales adquirieron preponderancia en relación a los derechos individuales, objetivo perseguido por los diputados de Querétaro, que buscaron que "en la legislación mexicana quedará establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación".<sup>53</sup> El artículo 27 imponía límites a los derechos absolutos de propiedad privada, en contraste con la Constitución de 1857<sup>54</sup>, pues la propiedad privada quedaba sujeta a "las modalidades que dicte el interés público", quedando en manos del Estado la determinación de la extensión máxima permitida para una propiedad, y los términos y plazos en que se fraccionaría el excedente de ésta.

Frente a la superioridad de la propiedad de la nación a través del Estado sobre la propiedad privada, surgieron severas críticas de parte de intelectuales como Manuel Calero<sup>55</sup>, que consideraron el "predominio absoluto del Estado" como un atropello al

<sup>51</sup> VERA, 1920, p. 115.

<sup>52</sup> MARTÍNEZ, 1919, No. 214.

<sup>53</sup> ROUAIX, 1959, p. 154.

<sup>54</sup> La Constitución de 1857 defendió el carácter privado de la propiedad, misma que no podía ser ocupada sin el consentimiento del propietario; las expropiaciones se harían por "causa de utilidad pública" pero previa indemnización; y se procedería a determinar qué autoridad haría la expropiación y los requisitos en qué habría que verificarse, por lo que tanto autoridades federales como locales podrían llevar a cabo la expropiación en caso de utilidad pública y determinar los términos de ella. ZARCO, 1916, p. 263-264. En contraste la Constitución de 1917, estableció que las expropiaciones podían hacerse sin previa indemnización, y se establecían los términos bajo los que se realizarían dichas indemnizaciones.

<sup>55</sup> CALERO, Manuel (1868-1929). Nació en la Hacienda de Paso de Toro, Veracruz. Estudió en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Fue Diputado federal durante el gobierno porfirista. Fue subsecretario de Fomento con Díaz. En 1908 participó en la fundación del Partido Democrático. Partidario de Bernardo Reyes. En la administración de Francisco León de la Barra, fue ministro de Fomento (26-mayo al 11-jul-1911) y de Justicia (12-jul. al 6-nov-1911). A partir del 6 de noviembre de 1911 fue Srío. de Relaciones en el Gobierno de Madero, pero salió por diferencias con Gustavo A. Madero y Pino Suárez; y fue embajador de México en los Estados Unidos del 9 de abril de 1912, a enero de 1913, renunciando tras haber sido acusado de conspirar contra Madero. Era senador cuando cayó el gobierno de Madero, en 1913. Radicó en Nueva York, EUA. Publicó en 1908 los folletos *El problema actual. La vicepresidencia de la República y Cuestiones Electorales*. Autor de un *Decenio de Política mexicana* (1920). Murió en Veracruz. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, VII, ; *Diccionario Porrúa*, 1965, pp. 251-252; *Enciclopedia de México*, 1987, II, p. 1163.

derecho individual.<sup>56</sup> Pues los derechos de propiedad (tanto de nacionales como de extranjeros) fueron restringidos al modificarse, con el artículo 27, la forma de tenencia de tierras, aguas y subsuelo, que pasaron a ser propiedad de la nación, y al considerarse a las propiedades privadas como meras concesiones otorgadas por el Estado, lo que más tarde generaría conflictos al interior y al exterior de México.

En contraste, para intelectuales, posteriores a este debate de 1917, como Cosío Villegas, era forzoso contar con un Estado fuerte, prácticamente dictatorial, pues sólo así podría destruirse el latifundio y los latifundistas, para después emprender el programa de la Revolución, que incluía la restitución de tierras, el apoyo a la pequeña propiedad y la propiedad ejidal - junto con otros muchos rubros como la educación, el crédito agrícola, la creación de un banco único de emisión, la política obrera, construcción de vías de comunicación, y otros que permitieran la reconstrucción del país.<sup>57</sup>

En el tercer párrafo del artículo 27 se daba un sustento legal al Estado para intervenir más activamente en los aspectos económicos y sociales del país, para lograr "una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".<sup>58</sup> Con este objeto, en el mismo párrafo, se estableció la posibilidad del fraccionamiento de los latifundios y el desarrollo de la pequeña propiedad; y en el caso de la propiedad comunal se confirmaron las reparticiones y dotaciones de tierras a "pueblos, rancherías y comunidades"<sup>59</sup> según el Decreto del 6 de enero de 1915<sup>60</sup>, y se autorizó continuar con ese proceso. Los diputados constituyentes consideraban que con el fraccionamiento de latifundios y el impulso a la pequeña propiedad y la propiedad comunal, se cumplía con una de las promesas de la revolución: "tierra para todos"; asignando al gobierno la función de proporcionar la tierra "en pequeños pedazos de terreno" buscando impedir nuevamente la

<sup>56</sup> CALERO, 1920?, p. 77.

<sup>57</sup> COSÍO, 1973, p.202.

<sup>58</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, 1985, p. 1186.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 1186.

<sup>60</sup> En el artículo 27 de la Constitución se buscaba impulsar la creación no sólo de la pequeña propiedad, sino también de la propiedad comunal. Respecto a esta última, el artículo 27 se apoyaba en la Ley Agraria del 6 de enero emitida por Carranza, sin reparar en que en esta ley claramente se establecía que la restitución y dotación de tierras, no tenía como fin revivir la antigua propiedad comunal, advirtiéndose "... que la propiedad de las tierras, no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayulla". Es decir, la propiedad comunal bajo la forma de ejidos era concebida como un paso en la transición de las grandes propiedades hacia las pequeñas propiedades, y no como otra forma de organización de la propiedad. CARRANZA, 1981, p. 43.

formación de la gran propiedad "de unos cuantos privilegiados".<sup>61</sup> No obstante, esto no se logró ni completa ni inmediatamente, subsistiendo una distribución inequitativa de la riqueza y privilegiados y marginados en el país.

Intelectuales como Rafael Martínez<sup>62</sup>, y Jorge Vera Estañol, desde diferentes trincheras políticas, criticaron el fortalecimiento del Estado a costa de los individuos, aún cuando coincidían en dos puntos, bajo los que se justificaba dicho fortalecimiento: la necesidad de una distribución más justa de la riqueza y el desarrollo de la pequeña propiedad. Respecto a este último punto, consideraban al pequeño propietario agrícola como un agricultor productivo cuyo trabajo podría contribuir al incremento de la producción agrícola y sería una fuente de estabilidad social. Pero al mismo tiempo que estaban de acuerdo con el desarrollo de la pequeña propiedad privada, atacaban el fraccionamiento indiscriminado y sin planeación.

La crítica al fraccionamiento y reparto de tierras que se hizo, se puede enunciar en tres puntos -de los cuales coincido parcialmente con el tercero-: primero, se consideró que el fraccionamiento y reparto de tierras por parte del gobierno de Carranza no era más que un "arma política" para hacer frente a la oposición armada (principalmente del zapatismo), para atraerse partidarios con fines electorales y como apoyo al gobierno y al orden social,<sup>63</sup> en segundo lugar se pensó que la propiedad comunal era contraria al progreso individual y creaba dependencia respecto al Estado; y en tercer lugar se consideró que debido a que el fraccionamiento de tierras se realizaba bajo condiciones adversas tales como: el reparto de tierras no aptas para el cultivo, falta de capital e improvisación como agricultor del beneficiario del reparto agrario, no había buenos resultados en la producción agrícola, lo que se lograba era agravar, según Vera Estañol, el problema de la emigración de

<sup>61</sup> Discursos del Diputado representante de Puebla Luis Navarro y del Diputado sonorense Juan de Dios Bojórquez al inicio del debate del artículo 27 constitucional. CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, 1985, pp. 1080-1081 y pp. 1084-1087.

<sup>62</sup> MARTÍNEZ, Rafael (1881-1949). Nació en la Cd. de México. Estudió en la Escuela Nacional Preparatoria. Se dedicó a la docencia por casi 30 años. Fue tipógrafo y periodista. Participó en la prensa de oposición al gobierno de Díaz, colaborando con Madero en la redacción de *El Demócrata*, en Parras, Coah. y después en el Partido Antirreeleccionista. Maderista desde la campaña presidencial, participó desde 1910 en el movimiento revolucionario. Fue Diputado federal en la XXVI Legislatura. Luchó con los constitucionalistas contra Huerta. Al triunfo de esta lucha, volvió a publicar *El Demócrata*, en la capital del país, bajo el seudónimo de *Rip Rip*. Fue Diputado al Congreso Constituyente en 1916-1917 por el Distrito Federal. Autor de: *La Revolución y sus hombres* (1912), *Madero, su vida y su obra* (1914). *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, II, pp. 761-762; *Enciclopedia de México*, 1987, VIII, p. 5031; y ROMERO, 1986, p. 54.

<sup>63</sup> MARTÍNEZ, 1919, no. 214 y 217; y VERA, 1957, pp. 728-730.

trabajadores del campo hacia las ciudades o hacia Estados Unidos<sup>64</sup> en busca de mejores salarios.

Por otro lado, la parte del artículo 27 referente a la propiedad y explotación de los recursos del subsuelo, era de gran importancia para la economía y soberanía del país, así como para el fortalecimiento del papel interventor del Estado en la economía. Pero al mismo tiempo, era fuente de conflictos internacionales. El párrafo cuarto del artículo 27, otorgó a la Nación el "dominio directo" sobre el subsuelo, lo que agrupaba entre otros "minerales y substancias" a los metales, piedras preciosas y al petróleo. Con lo dispuesto en este párrafo, se fortalecía el papel del Estado en la economía como depositario de materias primas y energéticos.

El otorgar el dominio directo de estos recursos al Estado era una medida encaminada a limitar la propiedad privada en general, e implícitamente dirigida a los extranjeros, pues se consideraba que la propiedad y explotación de estos recursos en manos de los extranjeros propiciaba su enriquecimiento, mientras los nacionales recibían poco o ningún beneficio.<sup>65</sup>

Pero la nacionalización de las riquezas del subsuelo, en especial del petróleo, fue cuestionada por intelectuales como Manuel Calero, que consideraba que el país también obtenía ventajas de la inversión extranjera en estas áreas "sea en forma indirecta de pago de jornales, de educación técnica de nuestros braceros, de mejoras materiales permanentes, de aumento en la actividad mercantil, sea en forma directa como es el pago de altas

<sup>64</sup> Entre 1910 y 1917, un promedio de 53,000 mexicanos por año emigró a Estados Unidos, lo que representó casi la tercera parte de un millón de mexicanos, de los que entre el 90 y 95% se ubicó en el sudoeste de los Estados Unidos. Estos migrantes fueron atraídos por la agricultura norteamericana que requería de trabajadores mexicanos, y en las regiones no agrícolas por la escasez de mano de obra creada por la Primera Guerra Mundial. Ante esta necesidad de mano de obra extranjera, la legislación laboral de Estados Unidos en lo que se refiere a los extranjeros, se flexibilizó: hacia 1917 fue invalidada por la Corte Suprema de Estados Unidos la ley del 80% en Arizona, dictada entre 1914 y 1916, y que exigía que el 80% de los empleados de cualquier compañía en el estado fuesen ciudadanos estadounidenses; y a partir de 1918 se anularon los requisitos impuestos por la ley de 1917, que imponía restricciones cualitativas a los inmigrantes para su establecimiento en los Estados Unidos, exigiendo un examen en que demostraran ser alfabetas, y se excluía a los extranjeros de más de 16 años de edad que no supieran leer en inglés o en otro idioma. Esta política de atracción de mano de obra mexicana, respondía a las necesidades de mano de obra no agrícola, ante la demanda de la Primera Guerra Mundial, y se mantuvo hasta 1921. GÓMEZ, 1978, pp. 81-83.

<sup>65</sup> Esta visión se manifestó en el Debate del Constituyente de Querétaro, donde el diputado por Veracruz, Heriberto Jara sostuvo, sobre la base de su experiencia personal, que: "las regiones petrolíferas son muy codiciadas; se ponen en juego muchos elementos, muchas malas artes, muchas influencias para adueñarse de los terrenos: se ha observado que gran parte de los cantones de Tuxpan y Minatitlán ha pasado de una manera rápida a manos de extranjeros, percibiendo los nacionales una cantidad ínfima. Al pasar a manos de extranjeros ha sido en pésimas condiciones, en condiciones fatales al grado de que cualquier señor extranjero que tiene una pequeña propiedad por la que ha pagado unos cuantos pesos, se siente con el derecho, cuando no se hace su soberana voluntad, hasta de impetrear fuerza extraña para hacer respetar sus derechos de propiedad, adquiridos por una cantidad verdaderamente irrisoria". CONGRESO CONSTITUYENTE. 1916-1917, 1985, pp. 1093-1094.

contribuciones al erario y de pingües rentas y participaciones o *royalties* a los terratenientes mexicanos".<sup>66</sup>

Las compañías petroleras y mineras, donde el capital norteamericano tenía una fuerte presencia, fueron las más afectadas, pues por el párrafo sexto del artículo 27, sus propiedades se convertían en concesiones que el Gobierno Federal podía otorgar bajo las leyes mexicanas, y con la condición de explotarlas regularmente.

Respecto a este último párrafo que a la letra señalaba: "... el dominio de la Nación (sobre el subsuelo y aguas) es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas...",<sup>67</sup> surgió la discusión sobre la retroactividad del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los recursos del subsuelo, pues hubo desacuerdos en la interpretación de este párrafo al definir a qué recursos se aplicaría lo dispuesto en él, si a las riquezas ya sujetas a explotación, en proceso de serlo, o las que todavía no lo estaban.

En torno a la validez de la aplicación retroactiva del artículo 27 respecto a los recursos del subsuelo, surgieron opiniones a favor y en contra. Dentro de estas últimas hubo señalamientos que indicaban que su aplicación retroactiva "implicaba el desconocimiento de derechos ya adquiridos", opinión sustentada en lo dispuesto por el Código de Minería de 1884 que otorgaba a los dueños del suelo la propiedad y derecho de explotación, de forma ilimitada, sobre recursos del subsuelo como carbón de piedra, aguas, y petróleo;<sup>68</sup> y también se señaló que la retroactividad contradecía lo señalado en el artículo 14<sup>69</sup> de la Constitución de 1917, que establecía que "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

Por su parte los que estaban a favor de la retroactividad del artículo 27 sustentaban la validez de este principio en la propiedad real sobre estos recursos, establecida legalmente en las ordenanzas de Minería de 1793, que consideraba como propiedad de la Corona "no sólo las minas de oro y plata, sino también las de piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calimar, biamuth, sal gema y cualesquiera otros fósiles, ya sean

<sup>66</sup> CALERO, 1920?, p. 78.

<sup>67</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917, 1985, p. 1187.

<sup>68</sup> ROUAIX, 1959, p. 39.

<sup>69</sup> VERA, 1957, p. 569.

metales perfectos o medios minerales, bitúmenes (petróleo) o jugos de la tierra".<sup>70</sup> Otros autores que defendían la legitimidad del principio de retroactividad, como Toribio Esquivel creían en su validez por el simple hecho de que su aplicación fuera guiada por el "interés social o de los ciudadanos". Sostenía que lo establecido en el artículo 14 sobre la retroactividad estaba dirigido a aquellos encargados de aplicar la ley y no a los legisladores que no debían estar impedidos por un principio de irretroactividad, y consideraba que el principio de retroactividad debía ser aceptado por los extranjeros si se aplicaba como una ley general, como por ejemplo una Constitución, a la que estarían sujetos por igual tanto nacionales como extranjeros.<sup>71</sup>

Durante el gobierno de Carranza, la aplicación del principio de retroactividad, especialmente en lo que se refiere al petróleo, fue suspendida por la fuerte oposición de las compañías petroleras que ejercieron una continua presión. La negativa de las compañías petroleras, a cumplir con los decretos<sup>72</sup> emitidos por Carranza en materia petrolera, fue apoyada por sus gobiernos, por considerar estas medidas como confiscatorias,<sup>73</sup> y rechazar el principio de retroactividad.

Debido a la presión extranjera, Carranza tuvo que flexibilizar su política, ampliando los plazos para los denuncios y excluyendo del cumplimiento de estos decretos a las propiedades que hubieran sido utilizadas por las compañías antes del 1 de mayo de 1917<sup>74</sup> – fecha de entrada en vigor de la Constitución de 1917-. En 1920 concedió permisos provisionales para perforación y amplió los plazos para que las compañías hicieran los denuncios hasta que fuera expedida la ley reglamentaria<sup>75</sup> del artículo 27 respecto al petróleo.<sup>76</sup> De aplicarse el principio de retroactividad respecto a la propiedad de petróleo en el subsuelo adquirida antes la Constitución de 1917, según Josefina Vázquez y Lorenzo

<sup>70</sup> ROUAIX, 1959, p. 38.

<sup>71</sup> ESQUIVEL, 1985, pp. 97-105.

<sup>72</sup> Carranza expidió tres decretos petroleros. El primero el 13 de abril de 1917 estableciendo un impuesto especial del timbre, que gravaba con el 10% la producción petrolera, sus derivados y desperdicios, según el valor del producto. El segundo fue el del 19 de febrero de 1919 estableciendo un impuesto sobre los terrenos adquiridos antes del 1 de mayo de 1917, y que bajo lo dispuesto en la Constitución de 1917, de que la Nación era dueña del subsuelo y por tanto del petróleo, exigía a las compañías pedir permiso para iniciar perforaciones nuevas, y el cambio de títulos de propiedad por concesiones. Y el decreto del 12 de agosto de 1918 en el que se exigió a las compañías contar con nuevos permisos para iniciar nuevos trabajos. ULLOA, 1977, p. 103.

<sup>73</sup> El artículo 27 era considerado confiscatorio, como lo señaló el Diputado Republicano de los Estados Unidos, Porter, en 1918, cuando indicó que con el artículo 27 "lo único que el Gobierno mexicano desea es obtener ingresos imponiendo derechos al petróleo, dicho artículo es confiscatorio". FABELA, 1970, II, p. 329.

<sup>74</sup> MEYER, 1973, pp. 81-82.

<sup>75</sup> Leyes reglamentarias son las leyes secundarias que dotan de toda precisión y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1984, IV, pp. 56-57.

<sup>76</sup> ULLOA, 1977, pp. 103-104.

Meyer, cerca de 2.1 millones de hectáreas,<sup>77</sup> propiedad de norteamericanos, hubieran sido afectadas.

En el artículo 27 no sólo se contemplaba la posibilidad de aplicar el principio de retroactividad a la propiedad del subsuelo, sino que abarcaba también la propiedad del suelo, declarando "revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876";<sup>78</sup> mismos que podían ser declarados nulos de acuerdo a la consideración del poder Ejecutivo. Los diputados del Constituyente de Querétaro creían atacar con ello a grandes propietarios, nacionales y extranjeros, y compañías deslindadoras privilegiadas a partir de 1856 y en especial durante el Porfiriato.<sup>79</sup>

Pero al interior del Congreso Constituyente de 1917 surgieron voces en contra de estas disposiciones, como la del diputado Hilario Medina<sup>80</sup> que consideraba que la retroactividad en materia agraria desconocía a: gobiernos legítimos, la Constitución de 1857, tribunales e instituciones, el reconocimiento histórico del "principio de la propiedad privada"; y alteraba el régimen de la propiedad individual.<sup>81</sup>

Las críticas sobre el artículo 27 respecto a la expropiación, se basaron en la comparación de éste con el mismo artículo pero de la Constitución de 1857 que en su primer párrafo señalaba que "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".<sup>82</sup> A través de esta comparación se establecieron tres objeciones a la Constitución de 1917: que la indemnización no fuera previa a la expropiación, calificándola de despojo; que para establecer el precio a pagar como indemnización se tomara como base el valor fiscal más un diez por ciento, y no el valor real o comercial de la propiedad,<sup>83</sup> que la indemnización

<sup>77</sup> VÁZQUEZ, 1982, p. 139.

<sup>78</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917, 1985, p. 1190.

<sup>79</sup> *Ibid.*, pp. 1116-1117; y ROUAIX, 1959, p. 186

<sup>80</sup> MEDINA, Hilario (1893-1964). Nació en León, Gto. Estudio Leyes en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Combatió en Celaya y León bajo el bando de Álvaro Obregón, frente a Villa. Fue catedrático en la Universidad Nacional de México. Diputado constituyente por Gto. en 1916-1917, ocupando el cargo de secretario de la segunda comisión de Constitución. Durante el gobierno de Carranza fue Subdir. de Relaciones Exteriores (13 de octubre de 1919 al 31 de marzo de 1920). Autor de: *En demanda de justicia... (1920) y La constitución político-social (1923)*. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, III, p. 341; *Enciclopedia de México*, 1987, VIII, p. 5160; y ROMERO, 1986, p. 75.

<sup>81</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917, 1985, pp. 1114-1116. Esta visión era compartida por gente como Rafael Martínez, e incluso por gente políticamente opuesta a Medina como Jorge Vera Estañol. Véase: MARTÍNEZ, 1919, Núm. 216; y VERA, 1957, p. 170.

<sup>82</sup> ZARCO, 1916, p. 263.

<sup>83</sup> De acuerdo a cálculos de Jorge Vera Estañol, el valor fiscal representaría entre el 25 y el 30 por ciento del precio real, comercial o de cambio de una propiedad. VERA, 1920, p. 105.

por mejoras a la propiedad quedara sujeta a una resolución judicial; y que la indemnización se pagara con bonos del Estado<sup>84</sup> y no con dinero en efectivo, en plazos de por lo menos veinte años con un interés no mayor del cinco por ciento anual.<sup>85</sup>

Bajo estos términos de indemnización, hubo críticas que consideraron que no existía respeto a la propiedad, lo que reducía el valor de las propiedades, afectaba la iniciativa de invertir y mejorar la tierra ante el temor de ser sujetos a expropiación, ahuyentaba inversiones hacia sectores más productivos y que ofrecían más ganancias, y se impedía el desarrollo del crédito de los particulares, en especial del crédito externo pues no había garantías a la propiedad y se obstaculizaba al capital extranjero.<sup>86</sup> La expropiación amenazaba la propiedad privada en general, aunque algunos consideraban que la propiedad extranjera corría menor peligro pues, como señalaba Jorge Vera Estañol, contaban con la protección diplomática de sus gobiernos, lo que abría la posibilidad de "... una reclamación internacional, una disputa agraria, una protesta y los nubarrones de intervención ...".<sup>87</sup>

En suma, el artículo 27 otorgó la propiedad del territorio nacional al Estado en detrimento de la propiedad privada, lo que afectó tanto a propietarios mexicanos como a extranjeros. En este artículo se estableció como una facultad y como una obligación del Gobierno mexicano, controlar y conservar los recursos del país, especialmente los del subsuelo en beneficio de la nación; fin difícil de llevar a cabo por el tipo de intereses afectados (compañías petroleras, mineras, latifundistas), y por los propios términos en que la Constitución de 1917 imponía la propiedad de la nación. Términos que violentaron los derechos de propiedad privada en lo que se refiere a: pérdida de derechos absolutos de propiedad al ser considerados como concesiones, las causas y términos de fraccionamientos, expropiaciones e indemnizaciones contrarios al interés privado, vigencia del principio de retroactividad. Medidas que en el caso de los extranjeros, crearon

---

<sup>84</sup> Los bonos agrarios emitidos por el gobierno gozaban de poca confianza para garantizar el pago de las indemnizaciones por las cantidades en que fueron emitidos, pues de acuerdo a autores como Toribio Esquivel Obregón, éstos no habían sido creados en cantidades suficientes debido a que la ley autorizaba la emisión de cincuenta millones de pesos en bonos agrarios, cifra muy por debajo del valor de las expropiaciones. Esquivel, Toribio. *AHUIA, FTEO*, Caja 54, Exp.31, Fojas 87-88.

Incluso dentro del propio Congreso Constituyente de Querétaro el diputado Epigmenio Martínez crítico la indemnización a través de bonos estatales, pues consideraba que si se pagaba en papel, el expropiado no podría invertir en algo que produjera lo mismo de que hubiese sido expropiado. CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, 1985, II, pp. 1087-1088.

<sup>85</sup> *Ibid.*, pp. 1186-1190.

<sup>86</sup> MARTÍNEZ, 1919, No. 217.

<sup>87</sup> VERA, 1920, p. 174.

conflictos con los gobiernos extranjeros, pues los ciudadanos y compañías extranjeras recurrieron a la protección de sus gobiernos. En especial el gobierno de Estados Unidos buscó frenar la aplicación del artículo 27 por considerar que afectaba los derechos e intereses de los norteamericanos en México. Esto llevó a una serie de conflictos en las relaciones de México con el exterior, y sobre todo con los Estados Unidos, que presionaba para la modificación del artículo 27; mientras el gobierno mexicano hacía esfuerzos por aplicarlo.

#### 1.4. México para los mexicanos

El artículo 27 constitucional imponía una serie de limitaciones a la propiedad privada, sobre todo a la de los extranjeros. En dicho artículo se privilegiaban los derechos de propiedad de los individuos mexicanos por sobre los extranjeros, imponiendo restricciones directas a éstos para la adquisición de alguna propiedad. Esta actitud nacionalista se debió en parte al temor de los constituyentes, al regreso de los antiguos privilegios de los que los extranjeros gozaron antes de la Revolución; y al intervencionismo norteamericano presente militarmente en el territorio con la Expedición Punitiva.

El artículo 27 constitucional en su fracción I, imponía restricciones dirigidas directamente a los extranjeros, para que pudieran gozar de derechos de propiedad en México. Mediante esta fracción se les prohibía poseer tierras y aguas "en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas". La prohibición de poseer propiedades en la frontera, no era nueva, pues desde 1863 existía una ley en la que se estableció que "por ningún título podían los naturales de las naciones limítrofes adquirir baldíos en los Estados que con ella lindan", prohibición que fue ratificada en 1894.<sup>88</sup>

Esta restricción estaba dirigida fundamentalmente a los estadounidenses, pues en la memoria de muchos mexicanos, entre ellos el diputado Pastor Rouaix, estaba presente la colonización americana de la frontera norte de México, que provocó un conflicto entre éste y Estados Unidos entre 1846 y 1848, y por el cual México perdió casi la mitad de su

---

<sup>88</sup> ROUAIX, 1959, p. 37.

territorio en 1848; así como los privilegios<sup>89</sup> de los que gozaban los norteamericanos durante el gobierno de Porfirio Díaz.<sup>90</sup>

El contenido de esta fracción del artículo 27 estaba dirigido contra las compañías mineras y ganaderas establecidas en estados fronterizos como Chihuahua y Sonora, y a las compañías petroleras con propiedades en los puertos de Tampico y Veracruz.<sup>91</sup> Aunque la restricción fue fácilmente superada por los extranjeros, a través del empleo de "prestanombres" al hacer las denuncias.<sup>92</sup>

En esta misma fracción I del artículo 27 se reservaba a los nacionales el derecho de propiedad sobre "tierras, aguas y sus accesiones" y las concesiones de explotación de recursos del subsuelo mexicano; considerando nacionales a los mexicanos por nacimiento o naturalización y a las sociedades mexicanas. Los extranjeros que quisieran gozar de derecho de propiedad y explotación de los recursos del país, tendrían que renunciar a la protección de sus gobiernos.<sup>93</sup> Renuncia que harían por medio de un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores; estableciéndose que si el extranjero no cumplía con el convenio, perdería los bienes que hubiera adquirido, a favor de la nación.

En torno a la validez de este convenio de renuncia, surgió una discusión en el seno del Constituyente de 1917, pues había diputados que sostenían que la nacionalidad era irrenunciable de acuerdo a la diplomacia extranjera,<sup>94</sup> e incluso el diputado Francisco

<sup>89</sup> Carranza declaró por ejemplo, en su informe presentado ante la XXVII Legislatura, el 15 de abril de 1917, que el "... monopolio de las tierras durante el periodo de la dictadura fue de tal manera escandaloso, que diez millones de hectáreas del territorio de la Baja California, formaban para 1917 la propiedad de cuatro compañías extranjeras..."; y que la concesión otorgada a Luis Hüller, ciudadano alemán nacionalizado norteamericano, había sido de cinco millones trescientas noventa y cinco mil hectáreas de tierras, en los límites de la Baja California - hecho que a todas luces violentaba las leyes en cuanto a las disposiciones de la propiedad de extranjeros en la frontera y la extensión de la propiedad - por lo que se había decretado la caducidad de la concesión, que pasaría a manos del Estado. CARRANZA, 1981, p. 87.

<sup>90</sup> ROUAIX, 1959, pp. 36-37.

<sup>91</sup> MEYER, 1977, p. 1224.

<sup>92</sup> MEYER, 1973, pp. 32-33.

<sup>93</sup> La exigencia a los extranjeros para no recurrir a la protección de sus gobiernos e se sostenía en que otras naciones, incluyendo Estados Unidos así lo exigían, así lo señaló en el debate de la fracción I del artículo 27, el diputado guanajuatense José Natividad Macías: "La ley americana dice que en Washington los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces sin naturalizarse o haber manifestado su intención de naturalizarse; si después, dice la misma ley americana, de haber hecho esta adquisición no cumpliera con el requisito de nacionalizarse, se pierde, a beneficio de la nación, el bien que se ha adquirido". CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, 1985, p. 1099.

<sup>94</sup> Para algunos diputados del Constituyente de 1917, este requisito de renuncia no tenía validez y sería fácilmente violado. Por ello dos diputados, representantes del Estado de México, Enrique Enriquez y Juan Manuel Giffard, proponían que los extranjeros no pudieran casarse "con mexicanas dueñas de bienes raíces... sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y renuncien a su nacionalidad extranjera" pues sostenían que de lo contrario y según el código de extranjería la mujer propietaria de bienes raíces al casarse con un extranjero adquiriría la nacionalidad del marido y por tanto podía solicitar protección diplomática de algún gobierno extranjero. Por su parte el diputado mexiquense José L.

Múgica manifestó que algunos diputados sostenían que "... la renunciación parcial de los derechos de extranjería en los casos de adquirir propiedades era un acto que en el derecho internacional estaba condenado...".<sup>95</sup>

Por estos argumentos, los diputados constituyentes buscaron que la renuncia a la protección extranjera se realizara por medio de un convenio privado y no a través de una simple declaración, pues el derecho internacional público no podría juzgar un convenio privado celebrado entre extranjeros y el gobierno mexicano; y en caso de incumplimiento del convenio se podría exigir la aplicación de la cláusula penal a través de la cual los extranjeros perderían sus bienes.<sup>96</sup>

Esta discusión se extendería más allá de la Asamblea Constituyente de Querétaro, involucrando a otros actores políticos. Uno de estos participantes, fue el jurista Toribio Esquivel, que consideró que el convenio de renuncia exigido en la fracción I del artículo 27, era válido, señalando que el extranjero que entraba en convenios con el gobierno mexicano "aun aceptando la cláusula renunciatoria de la protección de su gobierno, lo hace así con pleno convencimiento de lo que eso significa, sin coacción ni violencia".<sup>97</sup> De esta forma un gobierno no podía alegar la defensa de sus ciudadanos, pues el propio extranjero había aceptado el convenio y al haber decidido invertir en México también debía asumir los riesgos de posibles cambios políticos y económicos, como la promulgación de la Constitución de 1917, que pudieran afectar sus inversiones.<sup>98</sup>

Con la renuncia de los extranjeros a su nacionalidad se pretendían dos cosas: la igualdad de mexicanos y extranjeros, al sujetar a los extranjeros a las mismas leyes mexicanas<sup>99</sup> que regían a los mexicanos, sin que los primeros pudieran apelar a la protección de sus gobiernos, en busca de un trato preferencial; y sin esta invocación por parte de los extranjeros a la protección de sus gobiernos, se buscó evitar la continua injerencia extranjera en México. Injerencia ejercida principalmente por los Estados Unidos,

---

Reynoso proponía que sólo se permitiera poseer bienes raíces o los productos del subsuelo a los extranjeros que se nacionalizaran mexicanos. *Ibid.*, pp. 1092-1093 y pp. 1097-1098.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 1092.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 1104-1105.

<sup>97</sup> ESQUIVEL, 1985, p. 124.

<sup>98</sup> *Ibid.*, pp. 108-109.

<sup>99</sup> Carranza al presentar su proyecto del artículo 27, expresó "la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas...". ROUAIX, 1959, p. 146.

que proporcionaba protección ilimitada<sup>100</sup> a sus ciudadanos frente a la nueva Constitución mexicana, fundando su política intervencionista en el Corolario Roosevelt<sup>101</sup> que, en apego a la Doctrina Monroe, indicaba amenazante que los Estados Unidos intervendrían en el hemisferio occidental de no actuar "con razonable eficiencia y decencia en asuntos sociales y políticos" o no "mantener el orden" y pagar sus obligaciones.<sup>102</sup>

Muchos mexicanos, entre ellos Toribio Esquivel consideraban que la intervención del gobierno norteamericano era infundada pues la modificación de las leyes, por razones de interés social y con carácter general y obligatorio para nacionales y extranjeros, o incluso extranjeros en general, era justa; por lo que la intervención del gobierno estadounidense en México, escudado en la protección de sus ciudadanos, no era más que la justificación a su política de "penetración pacífica y conquista económica".<sup>103</sup>

La protección diplomática violentaba la soberanía de gobiernos como el de México, que consideraban la injerencia de Estados Unidos como una violación a la soberanía nacional, y se empeñaron en imponer el derecho nacional por encima del derecho internacional. La exigencia hecha a los extranjeros para que renunciaran a la protección diplomática, respondía a la búsqueda de igualdad de mexicanos y extranjeros; búsqueda inspirada en la Doctrina Calvo<sup>104</sup> que establecía como condición necesaria para lograr la igualdad jurídica de los habitantes de un país, que los extranjeros renunciaran a la protección diplomática, pues consideraba que ésta constituía un privilegio para los extranjeros y una discriminación para los nacionales. Este principio de igualdad, formaría a partir de 1918 parte importante de lo que después se conocería como Doctrina Carranza,<sup>105</sup>

<sup>100</sup> Toribio Esquivel defiende la soberanía de un Estado, que para él tiene como únicos límites la protección de derechos básicos de cualquier hombre, sin importar su nacionalidad. Por lo que condena la injerencia de un gobierno extranjero que en su afán de proteger a sus ciudadanos limite la soberanía del Estado. Y recoge lo dicho por Borchard que señala "el deber de la nación a que pertenece el extranjero (afectado) se limita a asegurarle los beneficios de la ley local o una indemnización cuando se le aplique...". ESQUIVEL, 1985, p. 116.

<sup>101</sup> El Corolario Roosevelt surgió en 1904 a partir de un discurso del presidente Theodore Roosevelt, que sustentado en la Doctrina Monroe, justificaba el intervencionismo norteamericano en América. *Ibid.*, pp. 138-139.

<sup>102</sup> *El desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos. Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*, 1988, p. 19.

<sup>103</sup> ESQUIVEL, 1985, pp. 120 y 124.

<sup>104</sup> La Doctrina Calvo fue postulada en 1867 por el jurista argentino Carlos Calvo. Calvo condenaba la intervención extranjera en América, sosteniendo que "estas intervenciones han tenido casi siempre como aparentes pretextos, los daños causados a intereses privados, las reclamaciones y demandas de indemnización pecuniaria a favor de los ciudadanos (...) conforme el derecho internacional estricto, el cohorte de deudas y la prosecución de reclamaciones privadas no justifican de pleno la intervención armada de los gobiernos...". Reconocía el derecho de los extranjeros de contar con protección, pero "una protección igual a la de los nacionales; (y no) pretender una mayor". *Ibid.*, pp. 121-122.

<sup>105</sup> La Doctrina Carranza fue un conjunto de principios expuestos el 1 de septiembre de 1918 por Carranza, que daban cuenta de su oposición a la injerencia de Estados Unidos en asuntos mexicanos y americanos, es decir era una Doctrina opuesta al intervencionismo norteamericano inspirado en la Doctrina Monroe. La Doctrina Carranza tuvo como principios básicos la igualdad y el respeto, estableciendo: "Que todos los países son iguales; que ningún país debe intervenir en

doctrina bajo la que se rigió en gran medida la política internacional de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana.

En resumen, los constituyentes de 1917 buscaron a través de la fracción I del artículo 27, lograr la igualdad de extranjeros y nacionales, evitar la injerencia de gobiernos extranjeros en decisiones internas que afectaban a todos los habitantes del país, exigiendo el respeto a la soberanía nacional y rechazando la protección diplomática; y debido a las límites impuestos a la propiedad extranjera se daban los primeros pasos para la mexicanización del territorio.

### **1.5. Qué hacer frente al nacionalismo mexicano**

Ante los cambios en el status quo de las propiedades e intereses extranjeros en México generados por la redacción de la nueva Constitución, y especialmente por los límites establecidos a la propiedad extranjera en el artículo 27, se buscó frenar la aplicación de la Constitución. La oposición fue encabezada por los estadounidenses afectados y su gobierno. En la suspensión de dicha aplicación se jugaba no sólo la inafectabilidad de intereses estadounidenses, sino también la propia estabilidad de los Estados Unidos. Pues en esos momentos se desarrollaba la Primera Guerra Mundial, a la que Estados Unidos entraría en 1917, y mientras los intereses económicos estadounidenses pugnan por una intervención en México para mantener a salvo sus propiedades, el gobierno buscaba frenar la aplicación del artículo 27 sin necesidad de una intervención armada que desviara parte de sus fuerzas militares de Europa, escenario de la Guerra Mundial. De esta forma entre las medidas de presión ejercidas por Estados Unidos no se encontró la intervención armada, aunque si la amenaza de dicha intervención.

De entre los propietarios privados extranjeros afectados por el nacionalismo revolucionario destacaban los inversionistas petroleros, mineros, los henequeneros y los banqueros. Los dos primeros tendrían serios problemas con el artículo 27, que como ya se

---

ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro; que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la del nativo del país donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección ni de privilegio" (incorporando lo establecido en la fracción I del artículo 27 sobre la renuncia a la protección) y que "... no debe haber distinción por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía". CABRERA, 1972, III, p. 974.

señaló, otorgaba al Estado la propiedad del subsuelo dejando sus antiguas propiedades en meras concesiones. Pero lo establecido en el artículo 27 no sólo afectaba a los propietarios extranjeros, sino que tenía importantes repercusiones en la estabilidad de Estados Unidos, pues requería contar con el control de los recursos de México, ante la creciente demanda de materias primas<sup>106</sup> provocada por la Guerra Mundial.

De esta forma los posibles o entonces afectados, buscaron agruparse en organizaciones de presión que incluyeran no sólo a las grandes compañías sino también a ciudadanos extranjeros perjudicados por el nuevo marco legal en México, con el fin de integrar un frente común en contra de la Constitución de 1917. En 1918, las compañías petroleras se organizaron en la Asociación de Productores de Petróleo en México (APPM), manteniendo contacto permanente con el Departamento de Estado norteamericano, así como con importantes organizaciones de otros sectores, como el Comité Internacional de Banqueros. Comité organizado en 1919, como un frente común de los representantes de las principales firmas estadounidenses, ingleses y franceses, que reclamaban al gobierno mexicano el pago de deudas por 258,000,000 dólares en adeudos del gobierno a distintos bancos, además de bonos por 114,800,000 dólares en capital e intereses.<sup>107</sup> El Comité pronto estuvo dominado por los banqueros norteamericano, en particular por la casa J. P. Morgan and Co., aún cuando la mayor parte de la deuda se encontraba en manos de europeos. Lo que respondió en parte a que Europa tenía su atención en su reconstrucción, y el poderío estadounidense se había constituido en absoluto, dominando no sólo militar sino económicamente.

En 1918 se agruparon empresarios de diversos sectores tales como el petrolero, agrícola, ganadero, de irrigación, minero, industrial y bancario, en la Asociación Nacional para la Protección de los Derechos Norteamericanos en México, reclamando por afectaciones a sus derechos de propiedad. Dentro de esta Asociación participaron: J.S.

<sup>106</sup> El caso del petróleo era el más importante, debido a su valor estratégico como combustible en la guerra y por su creciente demanda en los Estados para el funcionamiento de las máquinas. Doheny señalaba que para 1919, la demanda de petróleo para máquinas de motor sería 350,000 barriles, incrementándose en 10 años en 1.5 o 2 veces. Y resumía la importancia del petróleo para Estados Unidos al afirmar que "Puede decirse que el bienestar y la prosperidad futuros de los Estados Unidos, tanto durante como después de la actual gran guerra mundial, dependen en gran medida o cuando menos son afectados por la operación y el control ininterrumpidos de los campos petroleros en México que actualmente son propiedad de compañías norteamericanas (...) Sin este suministro legítimamente adquirido, y con la certidumbre de que las otras grandes fuentes de petróleo del mundo están o estarán al servicio de las otras grandes potencias comerciales, la esperanza de un sistema norteamericano de transportación oceánica que sirva a los propósitos de este país a la extensión de su comercio y su influencia en los siete mares no podrá realizarse". KATZ, 1999, p. 597. WINGSOU, 1963, p. 19.

<sup>107</sup> ZEBADUA, 1994, p. 140.

Alexander, Presidente del National Bank of Commerce of NY; Amos L. Beaty, cónsul general de Texas; George H. Connahan, Pte. De la International Rubber Company; Edward Doheny, Presidente de la Panamerican Petroleum and Transportation Company; Walter Douglas, de la Moctezuma Cooper Company; G.F. Kelly, Vice-Presidente de la Greene Cananea Cooper Company; Chester O. Swain, cónsul general de la Standard Oil Company; y Frederic N. Wattiss de la Yaqui Delta Land & Water Company.<sup>108</sup>

Los mineros también se asociaron en el Comité de Propietarios Norteamericanos y Extranjeros de Minas y Refinerías que más tarde se conocería como Comité de Intereses Mineros Mexicanos y Norteamericanos (CAMMI), encabezado por la compañía minera norteamericana American Smelting and Refining Company (ASARCO).<sup>109</sup>

Estas organizaciones, encabezadas por estadounidenses, mantuvieron contacto con políticos norteamericanos como el Senador republicano Albert Fall que encabezaba la Subcomisión de Relaciones Exteriores del Congreso, o el Srío. de Estado Robert Lansing, con el fin de mantener una coerción sobre el gobierno mexicano. Con el respaldo del gobierno, las compañías petroleras se negaron a cambiar sus títulos de propiedad por concesiones, y a pedir permisos para la perforación de pozos; frente a lo que Carranza mostró una actitud conciliadora limitándose a imponer un nuevo impuesto sobre el petróleo y a exigir que para nuevas concesiones se renunciara previamente a la protección diplomática de gobiernos extranjeros. Esto condujo al reconocimiento *de jure* del gobierno de Carranza en septiembre de 1917 por parte del gobierno estadounidense.<sup>110</sup> Carranza mantuvo una posición moderada respecto a la cuestión petrolera, emitiendo en enero de 1920 permisos de perforación temporales.

El Departamento de Estado jugó un papel central en las relaciones con México, pues no sólo mantuvo contacto directo con las compañías petroleras, sino que influyó en las decisiones de los banqueros norteamericanos. Pues las promesas de préstamos al gobierno de Carranza se utilizaron para presionar al gobierno mexicano para que se modificara lo dispuesto en el artículo 27 sobre la afectabilidad de las propiedades extranjeras. Por lo que

---

<sup>108</sup> WINGSOU, 1963, p. 5.

<sup>109</sup> MEYER, 1973, pp. 42-46.

<sup>110</sup> KATZ, 1999, pp.582-583. Pero no así el reconocimiento de Inglaterra y Francia, cuyos intereses también se vieron afectados durante el proceso revolucionario, en especial en el rubro petrolero y de la deuda externa.

Carranza tuvo que enfrentar continuas negativas a préstamos, como la de banqueros norteamericanos en 1917, que habrían prometido a Carranza un préstamo, con la condición que el gobierno de Washington garantizara dicho préstamo. El gobierno de Estados Unidos dijo estar de acuerdo, siempre y cuando se dieran garantías de los "intereses creados válidos", a lo que Carranza se negó,<sup>111</sup> aún cuando esto implicaba postergar el desarrollo del programa económico carrancista, comenzando con la imposibilidad de crear el Banco Único de Emisión. Otro factor importante en la imposibilidad de acceder al crédito externo, fue la negativa de Carranza de reconocer como parte de la deuda del gobierno, los préstamos otorgados al huertismo por la banca internacional hacia 1913 ; así como el proceso de incautación realizado en 1916 a todos los bancos de depósito y de emisión en México por parte del gobierno carrancista . Al mismo tiempo la negativa al acceso de préstamos probablemente fue un factor importante en la estrategia del gobierno norteamericano para presionar a Carranza para que abandonara la posición de neutralidad en la Guerra Mundial, pues luego de que los banqueros negaran el préstamo a México, el Departamento de Estado sugirió que México pidiese el préstamo al gobierno norteamericano, lo cual no ocurrió.

El Departamento de Estado además presionó al gobierno carrancista por el lado del comercio, aplicando más estrictamente las restricciones a la exportación de oro, maquinaria industrial y alimentos norteamericanos a México. Aún cuando hacia 1918 el gobierno estadounidense concedió licencias para grandes volúmenes de exportaciones hacia México de productos básicos, especialmente de maíz.<sup>112</sup> Hecho que coincidió con la flexibilización de Carranza respecto a la ley petrolera, y con el acercamiento del fin de la Primera Guerra Mundial, donde la derrota de Alemania se perfilaba.

Otra medida que el gobierno estadounidense utilizó para presionar al gobierno de Carranza, para que se modificara la Constitución de 1917, fue la amenaza de suspender el reconocimiento diplomático,<sup>113</sup> en tanto México no reconociera los derechos legalmente adquiridos por los norteamericanos.<sup>114</sup> Dicho reconocimiento era importante para el gobierno mexicano, pues era un factor importante que posibilitaría a México obtener

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 582.

<sup>112</sup> WOMACK, 1990, pp. 127-130.

<sup>113</sup> ZEBADÚA, 1994, p. 145. El gobierno de Carranza ya había sido reconocido por el gobierno de Estados Unidos, *de facto* a Carranza 19 de octubre de 1915 y *de jure* el 5 de febrero de 1917. ULLOA, 1977, p. 79.

<sup>114</sup> Propuesta hecha por el Comité Fall de los Estados Unidos. *AHUA. FTEO*, Caja 33, Exp. 11, Fojas 2-3.

crédito externo, e impedir que el gobierno norteamericano reconociera como beligerantes a grupos inconformes<sup>115</sup> en México, evitando así que se organizaran y compraran armas en Estados Unidos. Aunque, tras la moderada aplicación del artículo 27 por parte de Carranza, el gobierno mantuvo el reconocimiento internacional sin necesidad de sacrificar ninguna de las reformas planteadas en la nueva Constitución.<sup>116</sup>

De diversas formas se dejaron escuchar de 1917 a 1920 las voces intervencionistas en Estados Unidos, que amenazaban con la intervención, a pesar de que el poderío militar de Estados Unidos se encontraba mirando al otro lado del Atlántico. La presión se ejerció bajo la égida de las compañías petroleras que contaban con el respaldo de importantes sectores gubernamentales, como la marina de guerra estadounidense, que amenazó continuamente con su presencia en Tampico entre 1917 y principios de 1920, con el anclaje de navíos de guerra norteamericanos frente a ese puerto;<sup>117</sup> o el Senador Fall, en cuya voz se escucharon amenazas de intervención, proponiéndole a México un tratado con los Estados Unidos para "... eliminar los efectos nocivos de la Constitución o de lo contrario se procedería a una ocupación militar...";<sup>118</sup> y hubo declaraciones en la prensa estadounidense que señalaban que si el Congreso mexicano aprobaba "el decreto de confiscación de propiedades petroleras, Estados Unidos bloquearía a México y sería aislado completamente de manera pacífica preventiva, respecto a sus importaciones y exportaciones, comunicaciones telegráficas y cablegráficas".<sup>119</sup>

Pero también surgieron voces en contra de la intervención, como la de las compañías mineras que habían conciliado con Carranza, y las de los banqueros, que se oponían a una intervención armada por dos razones: primero, porque tenían grandes intereses en bonos británicos, y una intervención en México, podía retrasar o poner en peligro la victoria de los Aliados; y en segundo lugar porque querían garantizarse el pago de deudas y adquirir un mayor control sobre el mercado financiero mexicano al consolidarse el gobierno carrancista.

<sup>115</sup> Aunque las autoridades norteamericanas toleraron o incluso apoyaron a los enemigos de Carranza. El Departamento de Estado aprobó el apoyo económico y militar de las compañías petroleras a Manuel Peláez. Y el gobierno de Estados Unidos no bloqueó la campaña de financiamiento del movimiento encabezado por Félix Díaz. KATZ, 1999, p. 562.

<sup>116</sup> Al respecto Luis Cabrera, señaló en 1920 que "el reconocimiento de las naciones extranjeras, no es la consagración internacional de legitimidad, sino de capacidad, debe buscarse, demostrando aptitud para gobernar, y no obtenerlo de limosna, ni mucho menos sacrificando para ello principios e intereses nacionales". FABELA, 1970, II, p. 511.

<sup>117</sup> ULLOA, 1977, pp. 104-106.

<sup>118</sup> VÁZQUEZ, 1982, p. 145.

<sup>119</sup> FABELA, 1970, II, p. 182.

En resumen, podemos decir que no obstante los temores a la aplicación inmediata de la Constitución, durante el período carrancista, su cumplimiento no fue inmediato, debido en parte al éxito de las medidas de presión ejercidas por los intereses y el gobierno estadounidenses que crearon temor en el gobierno de Carranza ante una posible intervención armada, poniendo freno a la actitud nacionalista de Carranza, y a la aplicación del artículo 27. Aún cuando no se logró la modificación de la Constitución de 1917 — aunque su aplicación tardaría-, ni se logró cambiar la postura de neutralidad del gobierno mexicano frente a la guerra, y tampoco se llegó a la intervención armada.

Al final del período carrancista, los Estados Unidos obtuvieron dos resultados a destacar: primero, debido a la presión ejercida sobre el gobierno mexicano, la detención temporal de la aplicación del artículo 27, pero no su modificación; y segundo, la consolidación del predominio de la inversión estadounidense sobre la europea. Y para el gobierno mexicano, y los constitucionalistas, el resultado fue una tibia aplicación de su política nacionalista, el fortalecimiento de la autoridad nacional, y la preservación de la actitud independiente de México respecto a Estados Unidos en los grandes problemas internacionales como la Guerra Mundial.

## **1.6. Conclusiones**

La Constitución de 1917 fue un factor importante en la definición del papel del Estado en la economía en el México del período de entreguerras, y en las relaciones de nuestro país con los Estados Unidos. Destacando de dicha ley, el artículo 27, que en su texto abarcó tres problemas fundamentales: la propiedad, la cuestión agraria y la soberanía. En cuanto a los derechos de propiedad, en el artículo quedaron subordinados los derechos de propiedad privada a la propiedad de la nación vía el estado, conviviendo ambas formas de propiedad en el marco de una economía mixta. En lo referente a la cuestión agraria, el poder conferido al Estado para impulsar la reforma agraria representaba no sólo una reivindicación social presente en la lucha revolucionaria, sino también una forma de legitimación del Estado.

El artículo 27 era además un elemento unificador y un símbolo de identidad, que permitía crear cierta unidad en torno al movimiento revolucionario al identificarse como

dueño de la nación bajo la forma de un colectivo, con un sentir antiextranjero y más bien antinorteamericano que los identificaba, en esa búsqueda de afirmación de la soberanía nacional frente a Estados Unidos. Se limitaba la propiedad extranjera, condicionándola a la renuncia a la protección de sus gobiernos. Se reafirmaba la autoridad del gobierno mexicano en aquellos sectores dominados por el capital extranjero, como por el ejemplo el petrolero, al nombrarlo depositario de la propiedad del subsuelo. Pero también se generaban problemas con el extranjero, pues estos últimos defendían los derechos de propiedad adquiridos antes de la promulgación de la Constitución de 1917, y su derecho a explotar esas propiedades.

Aunque finalmente a lo largo del período carrancista, la inversión extranjera no sufrió graves daños, a pesar de la promulgación de la Constitución de 1917. Pues su aplicación no fue inmediata, ya que no existían las condiciones internas ni externas para desarrollar una ofensiva contra el capital extranjero. Pues en el ámbito nacional existía inestabilidad política y económica, lo que impedía a Carranza impulsar, por ejemplo, la creación de un Banco central (proyecto importante y presente en la mente de los revolucionarios, que otorgaría soberanía económica a México); o imponer medidas que afectaran gravemente la producción petrolera de la que dependía en buena medida los ingresos gubernamentales -esto sin contar que el artículo 27 se alejaba del proyecto carrancista-.<sup>120</sup>

Por otro lado las condiciones externas, no favorecían la aplicación de medidas nacionalistas pues existía: presión diplomática de parte del gobierno norteamericano, que llevó en gran parte a la afectación limitada de propiedades extranjeras por la no-aplicación de la Constitución; imposibilidad de acceder a préstamos externos por parte del gobierno mexicano por la suspensión de pagos de la deuda externa, por su insolvencia, y como presión para que modificara la Constitución de 1917; y por otro lado al fin de la Guerra Mundial la consolidación de la hegemonía norteamericano sobre la europea, significaba menores posibilidades de obtener préstamos externos en Europa, y la necesidad de negociar con los banqueros norteamericanos; así como una mayor dificultad para contrarrestar la

---

<sup>120</sup> Entre 1917 y 1920 se distribuyeron provisionalmente 186,552 hectáreas a 17,144 personas, y definitivamente 187,473 hectáreas a 51,873 personas. -de las cuales muy pocas eran de propiedad extranjera-, e incluso Carranza se propuso la devolución de tierras a los antiguos hacendados pues veía a la hacienda como la forma de propiedad más viable para elevar la producción de alimentos, que para 1919 se encontraba por debajo de los niveles de 1910. TANNENBAUM, 1930, pp. 500-503 y KATZ, 1999, p. 364.

influencia y el intervencionismo norteamericanos, poniendo como contrapeso la participación económica de alguna nación europea en México.

Por otro lado es de destacarse que durante esta etapa, previa al período de entreguerras, se perfilaban ya los principales actores en los conflictos económicos que habrían de presentarse entre México y los Estados Unidos de 1919 a 1938, entre los que podemos mencionar a: los poderes ejecutivo y legislativo de ambos países, las compañías petroleras, y la banca internacional.

Así, en el predominio de la nación sobre lo privado se jugó la institucionalización del Estado; y en la imposición del Estado sobre la propiedad extranjera se debatió la soberanía nacional, y la posibilidad de que México decidiera los términos en que se debía poseer el territorio nacional. Para México, el dominio directo del Estado sobre el territorio nacional generó resultados ambiguos reafirmando por un lado la autoridad nacional al situar el interés nacional por encima del extranjero; y por otro lado puso en peligro la estabilidad y soberanía nacionales y se mantenía latente la posibilidad de conflictos con los Estados Unidos por la exigencia hecha al gobierno mexicano de respetar los derechos e intereses de extranjeros bajo las condiciones previas a la Constitución de 1917 y la negativa de México de modificarla. En el ámbito internacional, México se consolidaba como un país soberano políticamente independiente de Estados Unidos en los conflictos internacionales. Pero poco soberano en el ámbito económico al no contar con fuentes de ingreso seguras, como por ejemplo a través de impuestos a las exportaciones como el petróleo, o un Banco Único de Emisión. Hechos que vulneraban la posición de México frente al creciente poderío norteamericano.

## **2. DE AGUA PRIETA A BUCARELI: EL CAMINO DEL RECONOCIMIENTO (1918-1924)**

### **2.1. Introducción**

A partir de 1917 Venustiano Carranza, como Jefe Máximo, avanzó en el camino de la transición de la Revolución armada a la fase de institucionalización de la misma. La Presidencia de Carranza estuvo marcada por tres hechos a destacar: el dominio de una facción revolucionaria –la constitucionalista- sobre todas las demás fuerzas armadas en el país, fuesen revolucionarias o no, lo que los convertía en una autoridad nacional; la redacción de una nueva Constitución inspirada en el nacionalismo económico revolucionario, que fortalecía el papel del Estado en la economía, otorgándole a la Nación el dominio del territorio, y cuya aplicación se vio frenada por dificultades económicas y presiones externas; y la visión de Carranza en torno a la inserción de México en el ámbito económico-político internacional, fijando la neutralidad del gobierno mexicano durante la Primera Guerra Mundial, y defendiendo los principios de soberanía y autodeterminación de México durante la Guerra y en el período inmediato posterior, en el que los Estados Unidos se consolidan como el eje económico del mundo.

Es a partir de esta época de reconstrucción y recuperación de la Primera Guerra Mundial a nivel internacional, de la que parte el estudio de este capítulo, para abarcar el período 1920-1924 que va desde el derrocamiento de Venustiano Carranza hasta el fin de la Presidencia de Álvaro Obregón.

El capítulo se divide en tres apartados definidos temporalmente por la duración del Ejecutivo en turno. El primer apartado se refiere a los últimos años del gobierno de Carranza y a su derrocamiento. Etapa en la que Carranza enfrentó presiones internas por la coyuntura electoral y presiones externas principalmente en torno a la aplicación de los decretos petroleros.

El segundo apartado se refiere a la Presidencia Interina de Adolfo de la Huerta cuya gestión se centró en alcanzar el ambiente propicio para unas elecciones presidenciales pacíficas, y en el ámbito internacional en la búsqueda del reconocimiento de los Estados Unidos a su gobierno.

En el tercer apartado se presenta la actuación de Álvaro Obregón en la Presidencia. Destacando la flexibilización en la aplicación de la Constitución de 1917 en lo referente a

las inversiones extranjeras, lo que le permitió tras un acuerdo en Bucareli con los Estados Unidos lograr el reconocimiento del gobierno norteamericano.

A lo largo del capítulo los temas centrales a tratar son: el reacomodo político de la élite en el poder, a través de la vía armada, y el tema del reconocimiento. Destacando, respecto a este último tema, el cambio en la actitud del gobierno norteamericano frente a los gobiernos en México durante el período 1920-1924, y la posición de estos gobiernos para alcanzar el tan ansiado reconocimiento de los Estados Unidos. Todo ello en el marco de los primeros años de la postguerra. Época en la que Europa se encuentra en un proceso de reconstrucción, con una influencia económica en retroceso en América Latina, y Estados Unidos fortalece su peso económica y políticamente en América y en todo el mundo.

## **2.2. ¿Carranza: civilista, germanófilo o dictador?**

El año de 1917 fue un año importante para la vida política y económica del México de entreguerras, pues se redactó y promulgó una nueva Constitución. En este mismo año Carranza fue electo Presidente constitucional de México para un período de cuatro años, que no llegaría a cubrir. Entre los hechos más importantes a destacar durante la gestión de Carranza en cuanto al tema de las relaciones económicas<sup>121</sup> con los Estados Unidos están: la búsqueda de la aplicación de algunos artículos de la Constitución de 1917, poniendo especial énfasis en los artículos 27 en materia petrolera a través de tres decretos expedidos entre 1917 y 1919 y que no llegaron a aplicarse por la presión de las compañías petroleras y del gobierno estadounidense;<sup>122</sup> y los primeros intentos para crear un Banco Único de Emisión de acuerdo a lo señalado en el artículo 28, que tampoco llegaría a concretarse debido a la falta de recursos gubernamentales y a las dificultades para acceder al crédito externo controlado por un pequeños grupo de banqueros estadounidenses en torno al Comité Internacional de Banqueros.

Además, Carranza enfrentó un difícil escenario nacional, pues la pacificación interna pese a su avance, no se logró concretar, debido a la permanencia de conflictos en zonas como Morelos –aún después del asesinato de Zapata en 1919- Chihuahua, Oaxaca o

<sup>121</sup> Para ver con más detalle lo ocurrido en las relaciones entre estos dos países entre 1917 y 1920 véase apartados 1.4 y 1.5.

<sup>122</sup> Véase p. 32, y apartado 1.5.

Veracruz -zonas en las que personajes como Villa o Félix Díaz mantuvieron una gran presencia contraria al gobierno hasta 1920-

Por otro lado el escenario internacional tampoco fue muy favorable para la gestión de Carranza, y en especial después de noviembre de 1918, fecha en la que se firmó el armisticio que dio fin a la Primera Guerra Mundial, de la que Estados Unidos salió victorioso y Alemania derrotada. Este último hecho fortalecía las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos y su importancia económica y política para México<sup>123</sup>, dificultaba las relaciones de México y los Estados Unidos por la posición de neutralidad asumida por el gobierno mexicano durante el conflicto mundial, y que reducía las alternativas de financiamiento con las que contaba México, prácticamente sólo a la banca estadounidense, pues Europa concentraba sus recursos en su propia reconstrucción.

En este escenario de inicios de la época de entreguerras, en los Estados Unidos el Presidente Wilson se ocupaba de las conferencias de paz<sup>124</sup> de Versalles<sup>125</sup>, y no regresaría a Estados Unidos hasta julio de 1919; y otros actores políticos se ocupaban de los asuntos de México. El Secretario de Estado Robert Lansing, el embajador en México Henry Fletcher y el Congreso estadounidense comenzaron a tener un papel preponderante en las decisiones respecto a México. País, que al igual que el resto de América Latina, adquiría mucha importancia para los Estados Unidos, poniendo especial interés en sus riquezas naturales. Pues con el fin de la guerra el control de éstas significaría un suministro seguro de materias primas que permitiría cubrir las crecientes necesidades productivas de los Estados Unidos, generadas por la nueva posición de prosperidad y poderío económico que habían adquirido tras su triunfo en la Primera Guerra Mundial.

Pero este control se pretendía ejercer a través de las inversiones en recursos naturales en América Latina y no a través de la fuerza armada o de amenazas. Además, el gobierno norteamericano consideraba importante el control de la banca, las inversiones de las comunicaciones, y el desarrollo de la educación en los países de la región pues esto

<sup>123</sup> Un indicador que da muestra del incremento de la importancia económica de los Estados Unidos para México es el porcentaje de las importaciones mexicanas, que paso entre 1910-1911 y 1924 de 55.2% a 72.6%. Mientras que para los mismos años, México redujó sus importaciones de Gran Bretaña, Alemania y Francia, de 32.8 a 19.2%. SMITH, 1973, p. 223.

<sup>124</sup> Véase p. 2.

<sup>125</sup> Carranza envió a estas conferencias a Alberto J. Pani en calidad de ministro, para entablar conversaciones con banqueros británicos y franceses, pero no hubo resultados favorables. En la misma Conferencia de paz, el Consejo de los Cuatro (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Rusia) reconoció la doctrina Monroe. Hecho por el que Carranza rechazó la invitación para que México ingresara en la Sociedad de Naciones. WOMACK, 1990, p. 133-134.

permitiría crear las condiciones para el libre intercambio entre estos países y los Estados Unidos y por otro lado se mantendría el "prestigio" de los norteamericanos.<sup>126</sup> Propósitos difíciles de cumplir para el caso de México pues las leyes y el gobierno mexicano limitaron el desarrollo de la inversión extranjera en México. Tal fue el caso del sector petrolero, en el que para 1919 se mantenía abierto un conflicto entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras, pues mientras Carranza intentaba aplicar la nueva Constitución en materia petrolera, exigiendo a las compañías pedir permisos para nuevas perforaciones, y el cambio de títulos de propiedad por concesiones, las compañías desobedecieron los decretos carrancistas por considerarlos confiscatorios.

Las compañías recibieron el apoyo del gobierno norteamericano, a través del Departamento de Estado, cuyo interés en sectores económicos como el petrolero, como ya se señaló, era creciente. Su intervención, fue cada vez más activa en los asuntos relacionados con México, como por ejemplo, a mediados de 1919, cuando advirtió al gobierno mexicano sobre la posibilidad de revocar el reconocimiento de su gobierno en caso de continuar con esa política. También el Congreso norteamericano, dominado desde 1918 por los republicanos, intervino en el asunto. Pues desde agosto de 1919, el Congreso, a través del subcomité de Relaciones Exteriores, llevaba a cabo una investigación sobre afectaciones de los derechos y propiedades de ciudadanos norteamericanos en México a partir de los inicios de la Revolución, lo que incluía muertes de norteamericanos, y daños: personales, a la propiedad individual, a los ferrocarriles, a minas, compañías petroleras, ranchos, fábricas, bancos, plantas de luz, sistemas de riego, y otros daños, mismos que ascendían según el subcomité a 505 millones de dólares.<sup>127</sup> Dicho subcomité estaba presidido por el Senador republicano Albert Fall, representante de Nuevo México, quién era conocido por su posición intervencionista hacia México, su cercanía con los intereses petroleros, y fuertes rumores en torno a él de que poseía grandes propiedades en Chihuahua.<sup>128</sup>

En México se vivía la efervescencia electoral rumbo a los comicios presidenciales de 1920 para elegir al sucesor de Carranza. No obstante que Carranza busco contener los anticipados ánimos electorales, exponiendo para ello la necesidad de conservar la unidad de

<sup>126</sup> SMITH., 1973, pp. 213-219.

<sup>127</sup> EEUU CONGRESS. SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS. 1920, pp. 3368.

<sup>128</sup> DANIELS., 1946, pp. 517-518.

los integrantes del gobierno para no entorpecer "las labores de la administración pública" y evitar en lo externo la presión de "los elementos internacionales" en las elecciones, en el contexto de la Guerra Mundial.<sup>129</sup>

Pero a pesar de estos esfuerzos, a fines del período presidencial de Carranza, se dio el rompimiento entre los dos personajes más importantes del constitucionalismo: Venustiano Carranza, como figura política en torno a la cual se habían aglutinado los revolucionarios en defensa del orden constitucional desde el derrocamiento de Madero, y Álvaro Obregón, como el caudillo de la Revolución al haber obtenido las victorias más importantes en la época armada. Este rompimiento al interior del grupo revolucionario, surgió a raíz de que Obregón lanzó su candidatura a la presidencia en junio de 1919, obteniendo grandes muestras de simpatía en toda la República, pero sin lograr el respaldo del Primer Jefe del Constitucionalismo. Carranza se opuso a la candidatura de Obregón, no sólo por considerar prematuro el inicio de las campañas electorales para 1919, sino por que se inclinaba a favor de un candidato civil, en contraposición con los dos candidatos militares de entonces (Obregón y Pablo González), pues sostenía que con estos dos candidatos "... el país parecía irremisiblemente condenado a seguir la tradición de premiar con la Presidencia de la República los méritos de sus caudillos"<sup>130</sup> El candidato civil designado por Carranza, fue Ignacio Bonillas<sup>131</sup>, que se había desempeñado como embajador en Estados Unidos durante el período carrancista.

<sup>129</sup> MATUTE, 1980, pp. 17-18.

<sup>130</sup> Manifiesto del V. Carranza del 5 de mayo de 1920. GONZÁLEZ y GONZÁLEZ, 1966, Pág. 643.

<sup>131</sup> BONILLAS, Ignacio (1858-1942). Nació en San Joaquín, Sonora. Debido a dificultades familiares, tras cursar la instrucción primaria en su tierra natal, su familia se trasladó a Tucson, Arizona, donde continuó sus estudios. Ahí consiguió una beca otorgada por el gobernador, para que ingresara al Boston Institute of Technology, de donde se graduó como ingeniero de minas en 1882. Fue asesor de compañías mineras en la frontera. En 1890 participó en una campaña contra los indios apaches. En 1910 se afilió al Partido Antirreeleccionista y fue electo diputado para el bienio 1911-1913. Tras el cuartelazo de la Ciudadela desconoció al gobierno de Victoriano Huerta. Junto con los diputados Piña, Flavio A. Bojórquez, Plank, Eduardo González y Adolfo de la Huerta, entre marzo y mayo de 1913, apoyó al gobernador interino de Sonora, Ignacio L. Pesqueira en la adquisición, acarreo o tramitación de parque, en compras y exportaciones de ganado. Era conocido y respetado en Arizona, E.U.A. y en colaboración con Roberto Pesqueira, negoció la devolución de las instalaciones de la empresa ferrocarrilera Sudpacífico, que había sido incautada al iniciarse la rebelión en Sonora contra el huertismo. El 28 de julio de 1913 se reunió en Nogales con los jefes sonorenses Plutarco Elías Calles, Benjamín Hill, Manuel M. Diéguez, Álvaro Obregón y con el gobernador Pesqueira para bloquear la reinstalación de Mayorena como gobernador. En octubre de 1913, al establecerse en Hermosillo el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, éste lo nombró oficial mayor encargado del despacho de las secretarías de Fomento y Comunicaciones donde permaneció hasta mayo de 1917. Considerado como el más hábil colaborador de Carranza por los norteamericanos, formó parte de la Comisión Internacional Unida para arreglar la situación entre México y Estados Unidos, con motivo del ataque de las fuerzas comandadas por Francisco Villa a la población norteamericana de Columbus y el envío de la Expedición Punitiva. Su carrera diplomática inició cuando se integró a la delegación mexicana de Atlantic City; el 17 de febrero de 1917 se le designó embajador extraordinario y plenipotenciario en Washington, y en 1920 presidió la delegación mexicana en la Conferencia Financiera Panamericana en esa ciudad. En 1920 fue lanzada su candidatura presidencial por Carranza y el Partido Liberal Nacionalista. Dieciséis gobernadores se comprometieron a apoyarlo, pero su impopularidad y la rebelión de Agua Prieta, truncaron sus aspiraciones. Leal a Carranza estuvo con él en Tlaxcalantongo, Puebla, cuando

Las razones por las cuales Carranza apoyó a Bonillas, y negó su apoyo a los otros dos candidatos que habían contribuido más claramente como Generales de División al triunfo del Constitucionalismo, deben ser discutidas. Una probable razón por la que Carranza se inclinó a favor de Bonillas, pudo ser el hecho de que éste fuera poco conocido en el país, y tuviera poco apoyo popular, lo que haría depender su triunfo de Carranza. Autores, como Álvaro Matute,<sup>132</sup> consideran que Carranza buscaba mantenerse en el poder, y que apoyando la candidatura de Bonillas intentó provocar la rebelión de Obregón o de González, lo que justificaría su permanencia al frente del gobierno en tanto se pacificara el país. Un factor a considerar para la elección de Bonillas debieron ser las relaciones entre México y nuestro vecino del norte, pues al haberse desempeñado como representante del gobierno carrancista frente al gobierno norteamericano, Bonillas era una persona conocida en el ámbito político de aquel país, por lo que quizá Carranza pensó que su candidatura sería bien aceptada por los Estados Unidos. Sin embargo, el hecho de haber sido embajador durante el gobierno de Carranza, tal vez no favorecía dicha candidatura, pues esto lo situaba frente a los norteamericanos como el representante del gobierno carrancista, que había mantenido una posición de neutralidad en la Primera Guerra Mundial, y que desde 1917 no había sido muy favorable a los intereses económicos estadounidenses, en especial a los petroleros.

Estos últimos habían recibido gran apoyo del gobierno norteamericano, que presionaba a Carranza para modificar su política petrolera, como se puso de manifiesto en la entrevista que sostuvo Bonillas, en noviembre de 1919, con el Secretario de Estado norteamericano, quién nuevamente advirtió que de no ocurrir “un cambio radical de actitud ante los Estados Unidos” las relaciones con México se romperían, lo cual “casi inevitablemente significarían la guerra”.<sup>133</sup> En diciembre las presiones en Estados Unidos sobre el gobierno de Carranza se incrementaron, pues el Senado a propuesta del senador Fall aprobó una resolución pidiendo al Presidente Wilson que se rompieran las relaciones diplomáticas con el “gobierno pretendido” de Carranza, propuesta que fue rechazada por

---

fue asesinado, y permaneció prisionero por varios meses. Cuando Adolfo de la Huerta asumió la presidencia provisional se trasladó a Estados donde radicó hasta su muerte. *Diccionario histórico y biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 456-457.

<sup>132</sup> MATUTE, 1980, pp. 61

<sup>133</sup> SMITH, 1973, p. 162.

Wilson.<sup>134</sup> Debido a la presión, Carranza cedió, otorgando permisos provisionales a las compañías petroleras, aún cuando su actitud en pro de la aplicación del artículo 27 de la Constitución de 1917, marcaría un precedente negativo en la memoria de los estadounidenses para un futuro apoyo a Carranza en la lucha interna por el poder que se daría a partir de 1920.

En este año, en México se desarrollaban las campañas electorales de Bonillas y Obregón. Carranza obstaculizaba la campaña de Obregón, no sólo respaldando la candidatura de Bonillas, sino también vinculando al candidato sonorense con el levantamiento del General felicista Roberto Cejudo, que supuestamente había aceptado unirse a Obregón en caso de un levantamiento armado,<sup>135</sup> siendo Obregón llamado a declarar a la Ciudad de México. Además Carranza buscó limitar militar y económicamente a los partidarios de Obregón en su estado natal.

El enfrentamiento entre los gobiernos de Sonora y el federal se manifestó en distintos ámbitos que fueron considerados por el gobierno sonorense como atentatorios a la soberanía estatal, siendo el primero de estos actos la declaración de jurisdicción federal de las aguas del río Sonora, que el gobierno de Adolfo de la Huerta reclamaba como propiedad estatal. Una medida más importante en esta disputa entre Carranza y los sonorenses fue el envío de tropas federales a cargo del general carrancista Manuel Diéguez a Sonora, lo que limitaba la autoridad militar del gobierno de Sonora y alteraba el proceso de pacificación que el gobernador Adolfo De la Huerta<sup>136</sup> había reiniciado en 1919 con los yaquis<sup>137</sup> -con

<sup>134</sup> WOMACK, 1990, p. 136.

<sup>135</sup> MATUTE, 1980, pp. 75.

<sup>136</sup> HUERTA MARCOR, Adolfo de la (1881-1955). Nació en Guaymas, Sonora. Estudio en la Escuela Nacional Preparatoria, donde adquirió conocimientos de contabilidad y canto. En 1906 se incorporó al Partido Liberal Mexicano y apoyó económicamente a *Regeneración*, órgano informativo de esta agrupación. Al no compartir las ideas radicales de sus miembros dejó el PLM y en 1910 se afilió al Club Guaymas Bernardo Reyes. En 1910 se adhirió al movimiento antirreleccionista. De la Huerta le propuso a Madero cuando visito Guaymas, durante su gira por Sonora, que incorpora dentro de las reivindicaciones sociales de sus planes políticos, la solución al conflicto con los indígenas yaquis. Escribió algunos artículos contra el gobierno de P. Díaz por lo que tuvo que exiliarse en Estados Unidos. En noviembre Mayorena, le encomendó incorporar a los yaquis a la lucha armada. La familia De la Huerta gozaba de amplias simpatías entre ellos porque a muchos los habían protegido de las autoridades porfiristas, por lo que un buen número de yaquis se sumó al movimiento rebelde. Al triunfo de la revolución maderista, presidió el Partido Revolucionario Sonorense que postuló a Mayorena a la gubernatura. En 1911 fue diputado propietario por el distrito de Guaymas a la XXIII Legislatura local. En 1913 tras el cuartelazo de la Ciudadela, partió junto con Roberto Pesqueira hacia el norte del país, para pedir el respaldo de los gobernadores maderistas. La comitiva no tuvo éxito. De la Huerta siguió a Estados Unidos y allí se enteró de los asesinatos de Madero y Pino Suárez, por lo que lanzó un manifiesto reprobando el golpe militar que consumó V. Huerta. Tras la promulgación del Plan de Guadalupe en marzo de 1913, V. Carranza trató de unificar a los grupos rebeldes de Sonora y Chihuahua, por lo que convocó a una convención el 18 de abril en Monclova, Coah. A esta reunión asistieron en representación de Sonora, De la Huerta y Roberto Pesqueira, quienes firmaron el acuerdo de unidad del movimiento de insurrección bajo la autoridad del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En 1914 Carranza lo nombró oficial mayor

los que Diéguez había tenido mano dura-. Otras medidas que provocaron "... la creencia de que se buscaba quitarle subsistencias al Estado en caso de rebelión, provocada por el gobierno federal" fueron según el gobernador sonoreense: las órdenes de Carranza de trasladar los fondos de las aduanas estatales a Estados Unidos, el envío de 17,000 pesos de los 170,000 solicitados por las oficinas locales del timbre a la Secretaría de Hacienda; el incumplimiento de pago del gobierno federal a los cuerpos rurales por sus servicios de vigilancia en pueblos y caminos; y la contraorden de la Secretaría de Hacienda de exportar ganado, contraviniendo la política restrictiva prevaleciente, y afectando negativamente a los ganaderos del estado en su comercio fronterizo.<sup>138</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la Secretaría de Gobernación, y en agosto de 1915 pasó a ser titular de la misma, hasta abril de 1916. El 19 de mayo siguiente fue designado gobernador provisional de Sonora. A mediados de ese año organizó a un contingente militar de hombres y mujeres para detener el avance por territorio mexicano de la Expedición Punitive. A través de algunos diputados constituyentes de Sonora presentó un proyecto de reformas en el Constituyente de Querétaro (1916-1917) sobre la participación de los obreros en las utilidades de las empresas. Durante los debates del artículo 123 constitucional, estas iniciativas se aceptaron y aparecieron en las fracciones VI y XI de dicho artículo. Entregó el Poder Ejecutivo estatal al Gral. Plutarco Elías Calles. Entre el 15 y el 31 de julio de ese año ocupó nuevamente la gubernatura. Posteriormente, Carranza lo reinstaló en la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación. Senador y luego cónsul general de México en Nueva York, EUA. En 1919 el Partido Revolucionario Sonorense lo postuló como candidato a la gubernatura, resultando electo. Como gobernador logró pacificar, de nuevo, a los yaquis rebeldes a través de la firma de diversos tratados. A principios de 1920 se iniciaron serias dificultades entre su gobierno y Carranza. Ante las hostilidades del gobierno federal, el 10 de abril expidió en Hermosillo una ley que le concedía facultades extraordinarias en los ramos de Hacienda y Guerra para organizar la defensa de la soberanía estatal. La rebelión armada dio inicio al promulgarse el Plan de Agua Prieta el día 23, al que se unieron importantes jefes militares tanto de Sonora como de otros estados. Una vez que el Plan tuvo éxito, De la Huerta lanzó la convocatoria para que los miembros del Congreso de la Unión se reunieran en la capital del país y nombraran un mandatario provisional. El 24 de mayo se le designó presidente interino de la República y tomó posesión el 1 de junio. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 537-541.

<sup>137</sup> A lo largo de 300 años los indios yaquis se establecieron en el sur de Sonora, en las márgenes del río Yaqui, y se constituyeron como los únicos dueños de las tierras del valle, dedicándose a la agricultura, la ganadería y la pesca. En 1890, el gobierno porfirista otorgó una concesión para realizar un magno proyecto por el que se abrirían canales en los ríos Yaqui y Mayo, despojando de sus tierras a los grupos indígenas, y por el que se construiría la Sonora and Sinaloa Irrigation Company. Ante la creciente ocupación del valle, los yaquis lucharon por sus tierras. El gobierno implementó una intensa campaña en contra que comprendía: la guerra de exterminio, deportación masiva y la colonización del territorio yaqui. En 1910 muchos yaquis se incorporaron a la lucha armada para derrocar a P. Díaz. Uno de los intermediarios para lograr su apoyo fue Adolfo de la Huerta. Al triunfo del movimiento, José María Maytorena asumió la gubernatura del estado el 1º de septiembre de 1911 y buscó establecer una paz duradera en la entidad, en especial con los yaquis. Pero éstos asaltaban frecuentemente a vaqueros, rancheros y transeúntes. En el 1913 con el golpe de Estado de V. Huerta, los yaquis se afiliaron al constitucionalismo, bajo las órdenes de Alvaro Obregón; y paralelamente continuaron su actividad bélica en la región. Para 1915, según los informes oficiales, los cerca de tres mil yaquis, que segaban sin ser sometidos al ejército estatal, asaltaban las tiendas de los chinos. En 1916, la campaña formal contra los yaquis fue puesta en marcha, se declaraban fuera de la ley a todos aquellos descubiertos en los caminos, sin salvoconductos firmados por los patronos de las haciendas donde trabajaban. El gobierno envió 11 mil soldados en campaña, para pacificar a los yaquis, pero lejos de ello, la misión se convirtió en una campaña de exterminio. En 1919, el gobernador A. de la Huerta llegó a un acuerdo de paz con los jefes yaquis. Pero debido a un conflicto del gobierno de Sonora con Carranza, este último ordenó el reinicio de la campaña de exterminio. En 1920 los yaquis se unieron al Plan de Agua Prieta, que culminó con la caída de Carranza y el ascenso de De la Huerta como presidente provisional de México. La negociación de la paz con los yaquis llegó a buen término a mediados de 1920, pero tres años después reiniciaron la lucha, que se prolongó por más de 15 años hasta que el presidente Lázaro Cárdenas les otorgó tierras. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 655-657.

<sup>138</sup> AGUILAR, 1977, pp. 444-445 y MATUTE, 1980, pp.95.

Frente a estas medidas, militares como Plutarco Elías Calles, Francisco Serrano y Abelardo L. Rodríguez lanzaron el Plan de Agua Prieta que desconocía al gobierno de Carranza acusándolo de violentar la soberanía estatal y de atentar contra los principios de la Revolución Mexicana, reconociendo la Constitución de 1917 y nombrando como Presidente Interino de la República, al entonces gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta.<sup>139</sup> Casi al mismo tiempo, el 20 de abril, el general Obregón tras haber escapado de la Ciudad de México, y haberse dirigido a Guerrero, declaró que se levantaba en armas contra Carranza, y se puso a las órdenes del gobernador de Sonora. A la rebelión de Agua Prieta se unieron fuerzas armadas de distintos estados, incluyendo a varios gobernadores, en: Michoacán, Zacatecas, Tabasco, Guerrero, Chihuahua, Puebla, Oaxaca y México.

Las condiciones externas tampoco parecían favorecer a Carranza. Aún cuando el embajador norteamericano en México, Henry Fletcher, había dimitido, y Wilson había despedido al secretario de Estado, Robert Lansing, que amenazaba con la revocación del reconocimiento; Wilson no logró que el Senado confirmara el nombramiento del nuevo embajador Henry Morgenthau, quién pretendía mejorar las relaciones entre los dos países. El fracaso de Wilson en este caso, pudo responder en parte a la influencia del senador Fall, sobre miembros del Comité de Relaciones Exteriores, que creían que la falta de una representación por medio de un embajador afectaría el prestigio de Carranza y constituiría una forma de no reconocimiento, por lo que bloquearon el nombramiento de Morgenthau.<sup>140</sup> En tanto que la comisión Fall reunía nuevas declaraciones contra Carranza, entre las que se calificaba al gobierno de Carranza como " 'un horrible fracaso' que sin duda Obregón lo derribaría y que el nuevo gobierno establecería el orden correcto para los negocios".<sup>141</sup>

Para mayo el movimiento aguaprietista se acercaba a la Ciudad de México, por lo que Carranza marchó rumbo a Veracruz para instalar ahí su gobierno y hacer frente a la rebelión. Pero al llegar a Oaxaca, Carranza se enfrentó a fuerzas rebeldes siendo derrotado, y además recibió noticias de la defección del general Guadalupe Sánchez en Veracruz, y de que unos veinte mil soldados opositores se acercaban a la comitiva, por lo que tuvo que internarse en Puebla. En ese estado, sospechosamente se unió a Carranza, el general Rodolfo Herrero, contrarrevolucionario amnistiado en 1919, que se había incorporado al

<sup>139</sup> Plan de Agua Prieta, GONZALEZ, 1954, pp. 251-255.

<sup>140</sup> SMITH, 1973, pp. 261-262.

<sup>141</sup> WOMACK, 1990, p. 140.

Ejército Federal (antes había pertenecido al Ejército Federal en tiempos de Victoriano Huerta y más tarde a las tropas pelecistas), y que resultó ser primo del carrancista Luis Cabrera. El 20 de mayo de 1920, la comitiva presidencial decidió pernoctar en Tlaxcalantongo. Pero Herrero no permaneció en el campamento, argumentando que debía ir a ver a un hermano enfermo. Como a las diez de la noche llegó un enviado de Herrero para entregar personalmente a Carranza una comunicación. El mensajero insistió en regresar esa misma noche con su jefe, probablemente para comunicarle el lugar exacto donde Carranza dormía. Y en la madrugada del 21 de mayo Carranza fue asesinado.<sup>142</sup> Con el triunfo de la rebelión de Agua Prieta y la caída y asesinato de Carranza, se marcaba la escisión de la facción ganadora de la Revolución; y una vez más un grupo se imponía en el poder por la fuerza de las armas. Pero ésta sería la última rebelión exitosa de la historia mexicana, pues después de 1920 habría otras rebeliones contra el gobierno mexicano, pero ninguna logró derrocar al Presidente electo.

Resulta interesante cuestionarse ¿por qué cayó en tan sólo un mes el gobierno constitucional de Carranza en manos de sus antiguos compañeros de lucha y de gobierno? Una posible respuesta es que internamente Obregón contaba con el apoyo mayoritario de los generales revolucionarios, como gran caudillo de la Revolución; con el apoyo popular representado por el sector obrero a través de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM);<sup>143</sup> e incluso con el apoyo de otros grupos armados aglutinados en torno a la oposición a Carranza como los zapatistas o los pelecistas. Logrando así Obregón la caída de Carranza por la vía armada, y después la Presidencia por la vía electoral.

En lo que se refiere al contexto internacional, surge la pregunta de ¿por qué Estados Unidos no apoyó al gobierno de Carranza, aún cuando era un gobierno reconocido *de jure* por ellos mismos? Para responder esto, podría pensarse en primer lugar que existía resentimiento por la actitud mostrada por Carranza durante la Primera Guerra Mundial, donde México mantuvo la neutralidad, con ciertos coqueteos con Alemania y Japón.<sup>144</sup> Por

<sup>142</sup> ALESSIO ROBLES, 1985, pp. 239-242 y MATUTE, 1980, pp. 125-130.

<sup>143</sup> Véase MEYER L., 1977, pp. 1212-1218.

<sup>144</sup> Este resentimiento se muestra en el informe del Comité Fall, donde se calificaba de pro-alemán a Carranza y a sus seguidores por su actitud durante la guerra. Este calificativo para Carranza se basaba en sucesos tales como la propuesta del gobierno alemán a su homólogo mexicano, en el telegrama Zimmerman, donde se proponía una alianza de México con Alemania en contra de Estados Unidos, bajo la promesa de apoyar a México en la reconquista de Texas, Nuevo México y Arizona. El Comité también acusaba al gobierno carrancista de recibir material de guerra de Japón —aliado de Alemania en la guerra— y de planear una alianza con ellos, sosteniendo que existía una migración japonesa masiva hacia México con una fuerte presencia en el Istmo de Tehuantepec, con inversiones en el comercio, construcción de líneas del

otro lado, en el gobierno norteamericano se pudo pensar que con la caída de Carranza, se dejaría de lado la Doctrina Carranza, y su política nacionalista,<sup>145</sup> que tuvo sus primeros destellos en la Constitución de 1917. Incluso el triunfo de Ignacio Bonillas representaba la continuidad del régimen carrancista, mientras que con Obregón se abría la posibilidad de mejorar las condiciones para la inversión extranjera, pues éste ya había dado muestras de una mayor simpatía hacia esta inversión al prometer en campaña la protección de vidas e intereses extranjeros e insinuando un desconocimiento de la política internacional de Carranza.<sup>146</sup> Sin duda, dentro de este último planteamiento, un factor fundamental era la cuestión petrolera por la importancia de su abastecimiento para Estados Unidos,<sup>147</sup> por lo que el intento de Carranza de aplicar el artículo 27 en la cuestión petrolera en 1918, aún cuando haya fracasado, minó el apoyo del gobierno de Wilson al Carrancista. Finalmente el gobierno estadounidense pudo pensar que el derrocamiento de Carranza podría llevar a arreglos más favorables para la inversión y presencia estadounidenses, con el gobierno que surgiera de la rebelión de Agua Prieta.

La actitud del gobierno estadounidense contrasta con el intervencionismo mostrado durante el derrocamiento y asesinato de Madero, pues no hubo presiones militares, o diplomáticas hacia el nuevo gobierno – como sí sucedió con Victoriano Huerta –, aunque no se le otorgó el reconocimiento.

En suma, durante su presidencia Carranza enfrentó una serie de problemas internos y externos que impidieron la aplicación inmediata de las leyes petroleras basadas en el artículo 27, y desviaron la atención de Carranza de su proyecto de gobierno, a una lucha por el poder. Enfrentamiento cuyo resultado fue la escisión de la facción ganadora de la

---

ferrocarril y control de puertos del Sur del país. EEUU CONGRESS. SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, 1920, pp. 3359-3365.

<sup>145</sup> Esta hipótesis es planteada por autores como Robert Freeman Smith, Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer.

<sup>146</sup> Ver manifiesto de Obregón fechado el 19 de junio de 1919.

<sup>147</sup> De la importancia del petróleo para el desarrollo económico y militar de Estados Unidos, en ese momento daba cuenta el petrolero Edward Doheny en sus declaraciones ante el Comité Fall, destacando la importancia del petróleo mexicano para la industria americana de petróleo, en la Primera Guerra Mundial y para el futuro de los Estados Unidos, afirmando: "Puede decirse que el bienestar y la prosperidad futuros de los Estados Unidos, tanto durante como después de la actual gran guerra mundial, dependen en gran medida o cuando menos son afectados por la operación y el control ininterrumpidos de los campos petroleros en México que actualmente son propiedad de compañías norteamericanas (...). Sin este suministro legítimamente adquirido, y con la certidumbre e que las otras grandes fuentes de petróleo del mundo están o estarán al servicio de las otras grandes potencias comerciales, la esperanza de un sistema norteamericano de transportación oceánica que sirva a los propósitos de este país en la extensión de su comercio y su influencia en los siete mares no podrá realizarse". Citado en KATZ, 1999, pp. 597. Estas declaraciones significaban que Estados Unidos requería estar preparado frente a las exigencias de la demanda de petróleo, de ahí que debiera mantener el control sobre el petróleo mexicano para disponer de él de acuerdo a los requerimientos del mercado y no de los del gobierno o de las disposiciones de la Constitución mexicana.

Revolución, la caída de Carranza y la postergación de la aplicación de la Constitución de 1917 en lo referente a la regulación de las inversiones extranjeras en México.

En el ámbito externo debe destacarse la posición política de neutralidad mantenida por el gobierno de Carranza a lo largo de la Primera Guerra Mundial. Posición que le redituaria poco apoyo de parte del gobierno norteamericano en el conflicto interno con Obregón que dio lugar a la caída de Carranza. Por otro lado es de resaltar la creciente importancia del Departamento de Estado, en los asuntos de México, así como del ala republicana en los Estados Unidos, que en esta etapa está fuertemente representada por el Senador Fall, y que como veremos más adelante extenderá su poder hasta la Presidencia de Estados Unidos, a través de Warren Harding.

### **2.3. Tocando puertas en Estados Unidos**

Tras la muerte de Carranza y la victoria de los sonorenses, en mayo de 1920 fue nombrado Presidente Provisional por el Congreso, Adolfo de la Huerta, para un período de seis meses contados a partir del 1 de junio, en los que una de sus principales misiones sería convocar a elecciones presidenciales para el período 1920-1924. En el ámbito interno el gobierno de De la Huerta, creó condiciones favorables para unas elecciones, logrando pacificar a antiguos opositores de la Revolución y particularmente del carrancismo. El primero en someterse a De la Huerta, fue Manuel Peláez,<sup>148</sup> opositor a Carranza, que había mantenido bajo su control la zona petrolera de Tamaulipas y Veracruz desde 1915, brindando protección a las compañías petroleras contra las disposiciones fiscales de Carranza, y quién en 1920 se unió al Plan de Agua Prieta, bajo las ordenes de Arnulfo Gómez, en Tamaulipas. Fue el caso también de Félix Díaz,<sup>149</sup> quién luchó primero contra el

<sup>148</sup> PELÁEZ GORROCHOTEGUI, Manuel. Nació en Tuxpan. Se dedicó a la cría de ganado y a la renta de tierras a compañías petroleras extranjeras. Se convirtió en contratista de dichas empresas. Se incorporó al grupo felicitista y posteriormente al de Victoriano Huerta, cuyo derrocamiento lo obligó a salir del país. Retornó en 1915. Colaboró con las compañías petroleras inglesas. Organizó un grupo armado y controló la región de la Huasteca veracruzana y tamaulipeca, lo que le permitió a esas compañías evadir la política fiscal carrancista. En 1920 apoyó el Plan de Agua Prieta que desconoció al presidente Carranza, y se incorporó a las fuerzas de Álvaro Obregón. Al triunfo de la rebelión se le dio una comisión fuera del país. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 162.

<sup>149</sup> DÍAZ PRIETO, Félix (1868-1945). Nació en Oaxaca, Oax. Hijo del Gral. Félix Díaz (hermano de Porfirio). Tras la muerte de su padre en 1872, Félix fue educado por su tío Porfirio. Ingeniero militar graduado en el Colegio Militar. Fue jefe interino del Estado Mayor presidencial en 1901. En diversas ocasiones fue diputado en la legislatura local y en el Congreso de la Unión. Representó a Veracruz en el Congreso federal. Estuvo postulado a la gubernatura de Oaxaca, pero su postulación no prosperó. Durante varios años fue inspector de Policía del Distrito Federal. En el ejército, alcanzó el grado de Gral. Brig. En la coyuntura electoral de 1910 se trató de impulsar su candidatura a la vicepresidencia de la República, pero tampoco contó con el apoyo de su tío. Fue gobernador interino de Oaxaca del 23 de mayo al 3 de junio de

maderismo siendo uno de los principales actores en la Decena Trágica al lado de Huerta, y rebelándose desde 1916 contra el carrancismo, desde Veracruz. Con la caída de Carranza, solicitó una entrevista con el Jefe de las Operaciones Militares de Veracruz, el general Guadalupe Sánchez, con el fin de rendirse. Sánchez aprehendió a Díaz, y se comunicó con el Presidente, que giro instrucciones de garantizar la vida de Félix Díaz y de expulsarlo del país, exiliándose éste en Estados Unidos hasta 1937.

De la Huerta también obtuvo la rendición de Francisco Villa, viejo revolucionario oponente de Carranza desde 1914, y del propio Obregón. Villa conferenció con De la Huerta en junio de 1920, acordándose el 28 de julio en los convenios de Sabinas, Coahuila, entre Villa y el general Eugenio Martínez como representante de De la Huerta, que se entregaría a Villa la hacienda de Canutillo y tierras cercanas, para que junto con cincuenta de sus hombres de confianza, pagados por el gobierno, se retirara, reconociéndosele el grado de General de División. De la Huerta logró poner en paz a Pablo González,<sup>150</sup>

---

1911, renunciado para competir en las siguientes elecciones, mismas que perdió. En octubre de 1912, se rebeló en Veracruz contra el régimen maderista. Su movimiento fracasó y fue sometido a Consejo de Guerra que lo sentenció a muerte, pero el presidente Madero conmutó la pena por cadena perpetua. Trasladado a la cárcel de Lecumberri, siguió conspirando contra el gobierno de Madero. El 19 de febrero, fue liberado de la prisión, junto con el Gral. Bernardo Reyes, por fuerzas golpistas. Intentaron tomar Palacio Nacional, donde murió Reyes; F. Díaz se hizo fuerte en La Ciudadela, desde donde, junto con el Gral. Mondragón, dirigió distintos ataques contra las fuerzas leales a Madero. Los golpistas tuvieron éxito gracias a las negociaciones con el Gral. Victoriano Huerta, y cuyo resultado fue la firma del Pacto de la Embajada, llamado así por la intervención abierta del embajador norteamericano. Pero Huerta, una vez nombrado presidente, no respetó el pacto respecto a las nuevas elecciones, de donde debía surgir triunfante F. Díaz, y lo envió a Japón en misión especial. Huerta lo hostilizaba, y tuvo que huir a La Habana, Cuba y Nueva York, EUA. Regresó en 1916, haciendo su aparición pública en la Mixteca oaxaqueña en mayo. Su propuesta política y militar contenida en el Plan de Tierra Colorada, y en la creación del Ejército Reorganizador Nacional, no tuvo el éxito deseado, aún cuando provocó guerrillas en varias regiones. Después se estableció en Veracruz, donde encontró mejores condiciones para luchar contra el carrancismo, empresa en la que se mantuvo desde 1917 hasta el advenimiento del Plan de Agua Prieta en 1920. Reacio a reconocer al obregonismo triunfante, fue obligado a salir del país, residiendo en Nueva Orleans, Louisiana. En abril de 1937, retornó a México tras casi 18 meses de ausencia. Murió en el puerto de Veracruz. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 400-402. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 499.

<sup>150</sup> GONZÁLEZ GARZA, Pablo (1879-1950). Nació en Lampazo, N.L. Partidario de los Flores Magón, se adhirió al maderismo en 1907. El 22 de enero de 1911 se levantó en armas contra Díaz. El 7 de junio de 1911 licenció sus tropas por disposición de Francisco I. Madero. Cuando se rebeló Pascual Orozco contra Madero, lo combatió. El 11 de febrero de 1913 condenó los sucesos de la Ciudadela. En ese mismo mes se incorporó al movimiento acaudillado por el gobernador Venustiano Carranza. Combatió al huertismo en diversas acciones en el estado de Coahuila y Nuevo León. En 1914, fue jefe de la División del Noroeste, en cuyo carácter expidió una circular el 9 de abril de gran contenido social; decretó jornada laboral de ocho horas, salario mínimo y derecho a vivienda, entre otros. Bajo el mando de Álvaro Obregón, Pablo González inició los preparativos contra la capital de la República, que capituló el 18 de agosto, tras la firma de los Tratados de Teoloyucan -firmados el 14 de agosto-, por medio de los cuales se rendía el Ejército Federal, y que marcaron el triunfo de la revolución constitucionalista. Asistió a la Convención de Aguascalientes, y ante la escisión Revolucionaria permaneció fiel a Carranza. El 2 de agosto de 1915 reconquistó por el constitucionalismo la capital del país, de manera definitiva y permanente. Estableció el descanso dominical y la jornada máxima de ocho horas en el D.F. Dirige en 1916 la campaña en contra del zapatismo en Morelos, Distrito Federal, Puebla, Tlaxcala, México, Hidalgo, Guerrero y Veracruz. Entre julio y agosto de 1917, comisionado por el Presidente Carranza, obtuvo del gobierno norteamericano la introducción en México de varios millones de cartuchos, lo cual está prohibido por aquella administración. En 1919 González ocupó casi todas las poblaciones de Morelos, estableció en Cuautla su cuartel general y dio inicio a las actividades militares; asedió a Zapata, hasta que el 10 de abril éste fue asesinado. Acontecimiento que dio término prácticamente a la campaña contra los reducidos zapatistas y trajo la pacificación total de Morelos y algunas regiones de Guerrero, México, Puebla y Tlaxcala. A fines del mismo año, González amnistió a varios jefes que luchaban por la

antiguo revolucionario, que al mando del ejército del Noreste, comandó, junto con los generales de la División del Noroeste y del Norte (Obregón y Villa respectivamente), al Ejército Constitucionalista, aspirante presidencial en 1919, y quién en 1920 se sublevó contra el gobierno de De la Huerta y fracasó, siendo condenado a muerte, y puesto en libertad, para exiliarse hasta 1940 en Estados Unidos.<sup>151</sup> De la Huerta, también logró la adhesión de los zapatistas Genovevo de la O<sup>152</sup> y Gildardo Magaña,<sup>153</sup> y durante su interinato llegó a un acuerdo de paz con alrededor de setenta generales zapatistas.

En Chiapas, el gobierno interino firmó la paz con el felicista Alberto Pineda y con un grupo conocido como los *mapaches*<sup>154</sup> de Agustín Castillo Corzo, Tiburcio Fernández y

bandera felicista en Oaxaca. En diciembre de 1919 fue postulado candidato a la Presidencia de la República por la Convención de la Liga Democrática, para el periodo 1920-1924. Solicitó a Carranza licencia por tiempo ilimitado para dedicarse a su campaña política, que le fue concedida a partir del 1º de enero de 1920. En abril rompió con él, pues el Primer Jefe apoyó la candidatura de Ignacio Bonillas. Se rebela contra Carranza, pero sin reconocer el Plan de Agua Prieta, tomando la capital del país tras la salida de Carranza. Retira su candidatura de la Presidencia antes del asesinato de Carranza. El 5 de junio hizo entrega formal al presidente provisional, Adolfo de la Huerta, de todos los ministerios en la capital del país. A mediados de julio de 1920 el nuevo régimen lo acusó de intentar levantarse en armas en Monterrey, por lo que fue aprehendido, juzgado y sentenciado a la pena de muerte en Consejo de Guerra. El Presidente de la Huerta suspende la ejecución. Se exilió en Estados Unidos y radicó en el sur de Texas. Regresó a México en 1940, después de la amnistía decretada por Lázaro Cárdenas en 1936. Manuel Ávila Camacho le otorgó su reingreso al ejército, reconociéndole el grado de general de división. Murió en Monterrey. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 135-139. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 666.

<sup>151</sup> Para ver con más detalle el proceso de pacificación durante el interinato de De la Huerta, consultar a Miguel Alessio Robles en *Historia política de México*, pp. 242-247, y Adolfo de la Huerta, *Memorias de Don Adolfo de la Huerta*, pp. 150-174.

<sup>152</sup> O. Genovevo de la (1876-1952). Nació en Ahuacatlilán, Mor. Campesino, en 1910 se levantó en armas en apoyo del Plan de San Luis. En 1911 fue de los firmantes del Plan de Ayala. Una de las principales figuras del Ejército Libertador del Sur, a las órdenes de Emiliano Zapata. Días después del asesinato de Zapata (10 de abril de 1919), junto con G. Magaña y otros jefes, De la O firmó un manifiesto declarando que continuaría la obra del caudillo y vengaría su sangre. Para entonces era ya partidario de la candidatura de Obregón. Se adhirió al Plan de Agua Prieta, y el día 9 de mayo que Obregón entró a la ciudad de México, llevaba a su lado a De la O. Todos los del Ejército Libertador del Sur fueron incorporados al Ejército Nacional y De la O fue ascendido a general de división y nombrado comandante militar de Morelos, hasta 1924. Fue después jefe de operaciones en Tlaxcala (1924-1926), Aguascalientes (1927-1929) y Morelos (1930-1940). En 1940 se jubiló y participó en la fundación del Frente Zapatista, y en 1945, en la Federación de Partidos del Pueblo. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 1118 y *Enciclopedia de México*, 1987, pp. 5895-5896.

<sup>153</sup> MAGAÑA, Gildardo. (1891-1939). Nació en Zamora, Mich. Estudió en el Seminario de Zamora, y más tarde la carrera comercial en San Antonio, Texas. Establecido en la Cd. de México como contador, organizó grupos obreros para oponerse a Díaz. Fue maderista y después se adhirió al zapatismo. Fue uno de los firmantes del Plan de Ayala y jefe del estado mayor de E. Zapata. Representó a éste en la Convención de Aguascalientes y contribuyó a su unión con Villa. Fue electo por esta Convención gobernador del D.F., pero poco pudo hacer por la lucha con los constitucionalistas. Después del asesinato de Zapata (Chinameca, 10 de abril de 1919), continuó la guerra de guerrillas contra el gobierno de Carranza. Se unió al Plan de Agua Prieta y más tarde fue jefe de las Colonias Militares Agrícolas y organizador de la Comisión Nacional Agraria. Durante la presidencia de Cárdenas fue gobernador del Territorio Norte de Baja California (1936-1938) y luego de Michoacán (1938-1939). Ocupando este cargo fue precandidato a la Presidencia de la República. Escribió *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*. *Enciclopedia de México*, 1987, p. 4885.

<sup>154</sup> El movimiento de los "mapaches" era encabezado por Tiburcio Fernández, que había luchado al lado del villismo contra Huerta, y que había sido comisionada a Chiapas por Villa para extender el movimiento armado contra Carranza. Los mapaches pretendían defender la soberanía y las honras, vidas y haciendas de los chiapanecos, y expulsar a las tropas constitucionalistas de la entidad. Luchó durante cinco años contra el constitucionalismo. Años en los que se buscó la pacificación de éste grupo, que ponía como condiciones al gobierno: el respeto a la soberanía de Chiapas por parte del gobierno constitucionalista con un gobernador civil y oriundo de Chiapas, el establecimiento de una fuerza estatal de seguridad al mando de Fernández, la exención del pago de contribuciones a las fincas rústicas por el término de tres años a partir de celebrada la paz; la apertura de una vía férrea en el centro del estado, que se unirla al Ferrocarril Panamericano; y una política de colonización en lugar de una reforma agraria, entre otras. Se adhirió al Plan de Agua Prieta, y al triunfo

Fausto Ruiz, sublevados desde 1914 contra el gobierno carrancista bajo la bandera de la soberanía estatal, defendiendo los intereses de hacendados y comerciantes. También se logró la pacificación de Baja California, en manos del coronel Esteban Cantú<sup>155</sup> desde 1914. Cantú era un antiguo huertista, que en 1914 se unió a las fuerzas convencionistas, para romper con ellas en 1915, declarando en 1917 que se sometería al régimen constitucional, siendo ratificado por Carranza como gobernador de Baja California, aunque mantuvo el control del estado de forma independiente de la autoridad federal, dando cabida en su territorio a federales, villistas, maytoenistas y antiguos porfiristas.<sup>156</sup>

Así, el proceso de pacificación anteriormente descrito, llevado a cabo por De la Huerta contribuyó a la estabilidad interna y al fortalecimiento de esta imagen en el exterior. Por un lado con la rendición de antiguos revolucionarios como Villa, González y los zapatistas, el gobierno emanado del Plan de Agua Prieta se consolidaba en ese momento como el grupo hegemónico de la Revolución; y en particular en el caso de la rendición de Villa, se reducían las posibilidades de problemas fronterizos con Estados Unidos, como los anteriormente provocados por Villa en su lucha contra Carranza, tales como el ataque a Columbus y la Expedición Punitiva. Por otro lado, con la rendición de Manuel Peláez, y de Félix Díaz, el gobierno asumía el control de las zonas petroleras de Tamaulipas y Veracruz, lo que fortalecía la autoridad estatal sobre las compañías petroleras especialmente en materia fiscal, permitiendo junto con el aumento de la producción petrolera en 1920, el incremento en un 60% de la contribución de la industria petrolera a los ingresos del gobierno<sup>157</sup>, siendo este un factor importante en el logro de un presupuesto equilibrado que volvía de momento menos vulnerable al gobierno mexicano frente al capital extranjero disminuyendo la necesidad de un préstamo; y en el caso de la pacificación de Chiapas y Baja California el gobierno obtenía el control de dos regiones fronterizas del país, teniendo particular importancia la pacificación de Cantú, por tener Baja California, un carácter

---

de éste apoyaron la postulación de Fernández como candidato a la gubernatura del estado para el período 1920-1924, para la que resultó electo. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 102-104.

<sup>155</sup> CANTÚ, Jiménez, Esteban (1881-1966). Nació en Linares, N.L. Estudió en el Colegio Militar. En 1914 con el grado de coronel, que obtuvo con Victoriano Huerta, asumió el gobierno de Baja California; cambió la sede de administración de Ensenada a Mexicali. El 15 de enero de 1915 rompió con el gobierno convencionista y se declaró neutral en la lucha de facciones, y aclaró que al haber un régimen constitucional en la República se sometería a los poderes supremos de la Unión. En 1917 Carranza lo ratificó como gobernador del Distrito Norte de Baja California. En 1920 el presidente Adolfo de la Huerta ordenó su reemplazo, nombrando a Luis M. Salazar. Al terminar su mandato se trasladó a Los Angeles, California. Fue el primer senador del distrito de Baja California en 1953. Autor de Apuntes históricos de la Baja California Norte. Murió en Mexicali. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 65.

<sup>156</sup> HUERTA DE LA, 1957, pp.168-174.

<sup>157</sup> ZEBADÚA, 1994, p. 165.

estratégico y ser tan codiciado por las potencias mundiales como Estados Unidos o Japón.<sup>158</sup>

A pesar de que De la Huerta, logró una mayor estabilidad interna a través del proceso de pacificación, en el plano internacional su gobierno no logró consolidarse, enfrentándose al problema del no reconocimiento por parte de Estados Unidos<sup>159</sup>, que veía en él un arma para forzar al nuevo gobierno mexicano a crear condiciones más favorables para la presencia e inversión de norteamericanos en México, tal como se muestra en el informe presentado por el senador Albert Fall el 20 de mayo de 1920, cuando señalaba que: "A través de la revolución y la muerte de Carranza, tenemos de nuevo la oportunidad antes presentada en varias ocasiones diferentes: para demandar y obtener seguridad para la protección de nuestros ciudadanos en México y en sus fronteras; para el cumplimiento por México de sus obligaciones nacionales e internacionales; (...) y para restaurar el estatus de paz de nuestro propio continente".<sup>160</sup>

En dicho informe, el Comité Fall proponía no otorgar el reconocimiento al gobierno de Adolfo de la Huerta hasta que no se cumplieran ciertas condiciones, a saber: que De la Huerta demostrara que su gobierno contaba con el apoyo de la mayoría de los mexicanos, y que poseía estabilidad; que el gobierno mexicano protegiera las vidas y propiedades de los ciudadanos estadounidenses, dejando en claro que el gobierno norteamericano no estaba dispuesto a renunciar a la protección de sus ciudadanos más allá de sus fronteras; que se modificaran, cuando menos en su aplicación, algunos artículos de la Carta Magna: 130, 3, 27 33. El artículo 130 que se refería al tema religioso, no debería aplicarse a "... misioneros, predicadores, ministros, maestros, o escuelas americanas, y a revistas americanas...". El artículo 3 referente a la educación, no se aplicaría a ninguna escuela primaria americana, incluyendo las religiosas. Ninguna de las disposiciones del artículo 27 referentes a las limitaciones de los derechos de propiedad hasta entonces adquiridos por los norteamericanos, o los que pudieran adquirirse en un futuro, se aplicaría a los estadounidenses, excepto que se estipulara en la escritura, contrato, o cualquier otro título

<sup>158</sup> En 1919, el Senador norteamericano Ashurst presentó al Senado, su propuesta de compra de Baja California y diez millas cuadradas de Sonora. Y cuando se le preguntó en el Congreso si creía que su propuesta no produciría levantamientos en México contestó: "no importa una Revolución más o menos en México". FABELA, 1970, pp. 203 y 208.

<sup>159</sup> El gobierno de De la Huerta tampoco fue reconocido por otras potencias como Francia e Inglaterra.

<sup>160</sup> EEUU CONGRESS. SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, 1920, pp.3368.

de propiedad; y se daba particular importancia a la no-aplicación para los estadounidenses, de las prohibiciones impuestas a los extranjeros en el artículo 27, para poseer los recursos del subsuelo, tierras, aguas, o para el otorgamiento y disfrute de concesiones para la explotación de minas, aguas, o recursos minerales; la fracción dos<sup>161</sup> del artículo no debería aplicarse a las instituciones religiosas, educativas y de beneficencia estadounidenses; y la fracción séptima no debía aplicarse a ningún norteamericano que poseyera un título de propiedad o que lo adquiriera, excepto cuando se estipulara en los títulos de transferencia de dichas propiedades. El artículo 33 que otorgaba facultades al Ejecutivo para expulsar a extranjeros sin juicio previo, no sería aplicado a los estadounidenses que tendrían derecho a acudir a sus autoridades diplomáticas y a someter tal resolución a un procedimiento judicial. También se exigía que se formara una comisión de reclamaciones<sup>162</sup> que atendiera todas las reclamaciones sufridas por norteamericanos en México. De cumplirse las anteriores condiciones, el Comité estaría dispuesto a hacer un préstamo al gobierno mexicano para la rehabilitación del país; pero sino se cumplía con lo dispuesto por el Comité se recomendaba enviar fuerzas armadas navales y militares a México "para abrir y mantener abierta cada línea de comunicación entre la Ciudad de México y cada puerto marítimo y fronterizo de México".<sup>163</sup>

La propuesta del Comité no fue implementada tal cual por Wilson, pero su política respecto a México coincidió<sup>164</sup> en que el reconocimiento era uno de los medios para presionar al gobierno mexicano respecto a la inafectabilidad de los intereses estadounidenses. Medida que también tenían presente los partidos políticos en Estados Unidos, como se puso de manifiesto en la campaña electoral de 1920.<sup>165</sup>

De la Huerta por su parte tenía claro que el reconocimiento era necesario para consolidar la estabilidad del gobierno mexicano pues ello no sólo le daba acceso a

<sup>161</sup> Véase Anexo I

<sup>162</sup> Comisión formada durante la presidencia de Obregón.

<sup>163</sup> EEUU CONGRESS. SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, 1920, pp. 3369-3373.

<sup>164</sup> Esto se aprecia en la declaración del Senador Fall a Thomas Lamont en 1921, al señalar: "... considero que la política de la actual administración, durante los últimos seis meses o un año, respecto a México, ha sido cien por ciento buena. Nosotros los republicanos estamos totalmente de acuerdo con ella". Citado en: SMITH, 1973, pp. 275.

<sup>165</sup> En el programa republicano se establecía que: "No debemos reconocer a ningún gobierno mexicano que no sea un gobierno responsable, dispuesto y capaz de dar las suficientes garantías de que las vidas y propiedades de los ciudadanos americanos serán respetadas y protegidas, y que las injusticias serán prontamente remedidas...". Y los demócratas, consideraban que el reconocimiento al gobierno mexicano debía otorgarse cuando estuviera dispuesto a "... cumplir con sus obligaciones internacionales y establecido leyes justas de conformidad con las cuales el capital extranjero tiene derechos ya no obligaciones". Citado en: MEYER, 1972, p. 154.

municiones y armas provenientes de Estados Unidos, y al control de posibles revueltas organizadas en Estados Unidos, sino también el acceso a préstamos necesarios para el programa económico y político<sup>166</sup> del nuevo gobierno. Por ello el Presidente De la Huerta buscó entablar comunicación con los Estados Unidos, y no existiendo en México un embajador norteamericano,<sup>167</sup> De la Huerta designó a varios de sus colaboradores para ir a Estados Unidos a entrevistarse con las personas o grupos políticos y económicos más importantes en la cuestión del reconocimiento, como funcionarios estadounidenses, banqueros y petroleros.

De la Huerta envió a fines de junio de 1920 a Fernando Iglesias Calderón<sup>168</sup> como enviado especial, a Washington acompañado del abogado guanajuatense Julio García<sup>169</sup> y del abogado Genaro Fernández McGregor,<sup>170</sup> para negociar el reconocimiento.<sup>171</sup> Iglesias logró entrevistarse con el subsecretario de Estado, Norman H. Davis, que señaló una serie de requisitos a cumplirse por el gobierno mexicano, previos al reconocimiento. Dentro de

<sup>166</sup> Como ya se mencionó dentro de los propósitos de gobierno de De la Huerta, la meta principal era la convocatoria a las elecciones presidenciales; en el plano federal se requería el nombramiento de gobernadores provisionales por los representantes de los Estados; se buscó impulsar la discusión sobre la Ley del Trabajo, para reglamentar el artículo 123 de la Constitución; en lo económico se evidenció la preocupación del gobierno para el desarrollo del sistema bancario, así como la explotación de las riquezas naturales y de la industria, proponiendo dar facilidades tanto a las instituciones bancarias como a los empresarios; y en el plano internacional, se propuso fomentar las relaciones diplomáticas y comerciales de México "... bajo los postulados fundamentales del Derecho Internacional", lo que abría la posibilidad de posibles acuerdos para la modificación en la aplicación de la Constitución, poniendo por encima de está el Derecho Internacional. Huerta, Adolfo de la, "Propósitos de Gobierno" y "Entrevista de Prensa con el Presidente de la Huerta" en: GONZÁLEZ y GONZÁLEZ, 1966, pp. 651-653.

<sup>167</sup> Henry Fletcher renunció en enero de 1920 al cargo y Wilson no pudo enviar un sustituto, pues el nombramiento de Henry Morgenthau como embajador sustituto de Fletcher, fue bloqueado por los senadores Fall y Henry Cabot Lodge. ZEBADÚA, 1994, p. 157.

<sup>168</sup> IGLESIAS, Fernando. Nació y murió en la Ciudad de México (1856-1942). Opositor al régimen de Porfirio Díaz, fue seguidor de Madero, senador por el D.F. de 1912 a 1913 y de 1920 a 1924, y presidente del Partido Liberal de 1912 a 1925. Por oponerse en varios artículos a Victoriano Huerta acusándolo directamente de los asesinatos de Madero y Pino Suárez, fue encarcelado. Rechazó tres veces la Sria. de Relaciones Exteriores: con Madero, en 1912; con Carranza, en 1914, y con De la Huerta, en 1920. Desempeñó el cargo de alto comisionado del México con rango de embajador en Estados Unidos, hasta 1923. De 1926 a 1931 fue árbitro de la Comisión de Reclamaciones México-Alemania. *Enciclopedia De México*, 1987, p. 4155.

<sup>169</sup> GARCÍA, Julio (1858-1940). Abogado, político y diplomático. Fue miembro de la Comisión que recibió en 1903 a Porfirio Díaz en su visita a la ciudad de Guanajuato. Apoyó la candidatura de Madero como miembro del Partido Antireeleccionista. Pensó participar como candidato a gobernador de Guanajuato en 1911, pero cedió su lugar y apoyo a Enrique O. Aranda. En 1911, fue subsecretario en la Sria. de Relaciones Exteriores. Comisionado Mexicano en las Conferencias Panamericanas de la Habana. En 1928, fue Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Murió en la Ciudad de México. *Diccionario Histórico Y Biográfico De La Revolución Mexicana*, III, 1992, 324 y *Diccionario Biográfico Revolucionario*, 1985, p. 83.

<sup>170</sup> FERNÁNDEZ MCGREGOR, Genaro. Nació y murió en la ciudad de México (1883-1959). Novelista, abogado y escritor. Obtuvo su título de abogado en 1907, en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad de México. Fue director de Asuntos Internacionales de la Sria. de Relaciones Exteriores, miembro del Tribunal de Arbitraje de la Haya y catedrático de la Universidad de México. Se especializó en Derecho Internacional. Fundó la *Revista Mexicana de Derecho Internacional*. Fue rector de la Universidad Nacional Autónoma de México de marzo de 1945 a febrero de 1946. *Enciclopedia De México*, 1987, pp. 2712 y *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 1965, pp. 581-582.

<sup>171</sup> HUERTA, DE I.A., 1957, p. 172.

estos requisitos destacaban cuatro puntos que eran la protección de los extranjeros y sus propiedades, la no retroactividad del artículo 27, la solución al problema de la deuda externa —cuyo pago había sido suspendido desde 1914—, y la reparación de daños cometidos, siendo los dos primeros fundamentales<sup>172</sup>.

En julio de 1920, se envió al general Salvador Alvarado,<sup>173</sup> entonces Secretario de Hacienda, a entrevistarse con funcionarios de J. P. Morgan and Company, para negociar un préstamo de setenta y cinco millones de dólares, para la reconstrucción de México, que se destinarían a la reorganización del sistema bancario, a la recuperación de los ferrocarriles y a combatir el desempleo, ofreciendo como garantía los ingresos petroleros<sup>174</sup> y el compromiso de reducir gastos militares.<sup>175</sup> Pero los banqueros no estaban completamente seguros de la estabilidad del gobierno de De la Huerta, ni en lo referente a la situación financiera interna y mucho menos en lo externo, pues si el gobierno norteamericano no otorgaba el reconocimiento a México, los banqueros no tenían un respaldo que garantizara que en caso de incumplimiento el gobierno estadounidense los apoyaría en sus reclamaciones o garantizaría la deuda.

También el sonorenses Roberto Pesqueira,<sup>176</sup> representante financiero de México, junto con Manuel Gómez Morín,<sup>177</sup> fue enviado en septiembre de 1920, a entrevistarse con

<sup>172</sup> Además las condiciones presentadas por Davis incluían otros actos de parte del gobierno mexicano como: la eliminación de propaganda en contra de Estados Unidos en América Latina, el despido del embajador de México en Argentina, la devolución de la Wells Fargo Express Company a sus dueños particulares, la modificación del contrato de 1879 celebrado entre el gobierno mexicano y la Mexican Telegraph Company (contrato que privilegio al gobierno en la apertura de las líneas de Centro y Sudamérica de la compañía) y la solución de reclamaciones de las compañías de riego: Tlahualilo Plantation Company y la Richardson Construction. SMITH, 1973, pp.264-267.

<sup>173</sup> ALVARADO, Salvador (1879-1924). Nació en Culiacán, Sinaloa. Maderista desde 1909. Participó en el frustrado asalto al cuartel de Hermosillo, en 1910, escapando a los Estados Unidos. En 1912 el Presidente Madero le defiende del oroquismo. Desde el 9 de febrero de 1913 combate al huertismo. En 1914, con V. Carranza, obtiene el grado de Brigadier. A fines del 14 es Comandante Militar de la plaza de México, y jefe, después, del Cuerpo del Ejército del Sureste. Es nombrado Gobernador de Yucatán de 1915 a 1917. Pasó como Comandante al Istmo, a Oaxaca y a Veracruz. Solicita licencia en 1919 por inconformidad con la candidatura del Ing. Bonillas a la Presidencia de la República. Se le niega y es aprehendido. Puesto en libertad, sale a los EUA. En dicho año publicó: *La Reconstrucción de México*. Regresa al país en 1920, afiliado al Plan de Agua Prieta. El Presidente de la Huerta le designa Secretario de Hacienda. Se retira del ejército cuando Obregón asume el poder. Segunda en 1923 la rebelión delahuertista. Es obligado a replegarse por las fuerzas obregonistas, se dirige a Manzanillo, en donde se embarca para Vancouver, Canadá. Pasa a los EUA. Regresa a México, se interna por Tabasco, y es fusilado. *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*. 1965, pp.68-69.

<sup>174</sup> El establecer como garantía los ingresos petroleros, muestra la importancia del petróleo en el acceso a préstamos. El ofrecimiento del gobierno de De la Huerta, se basaba en el auge petrolero vivido en esa época. Esta actitud contrasta con la política de Carranza, que no obtuvo préstamos externos, entre otras causas, por negarse a modificar el artículo 27 en materia petrolera y por no ofrecer como garantía los ingresos petroleros.

<sup>175</sup> ZEBADÚA, 1994, pp. 171-172.

<sup>176</sup> PESQUEIRA, Roberto (1882-1966). Nació en Arizpe, Sonora. Se afilió al antirreleccionismo en 1909, figurando en 1910 como uno de los colaboradores más cercanos de Madero en su gira por Sonora. Después del triunfo de la revolución maderista, apoyó la fallida candidatura de Ignacio Bonillas para gobernador. En 1912 se unió a la campaña regional que el gobernador José María Maytorena organizó para combatir la rebelión oroquista, apoyándolo económicamente. Diputado en la XXVI Legislatura. Se encontraba en la Cd. de México al ocurrir el golpe de Estado de febrero de 1913 del Gral.

funcionarios del Departamento de Estado,<sup>178</sup> así como con las compañías petroleras para discutir sobre la cuestión petrolera, que era uno de los factores clave para lograr el reconocimiento, pues para estos años el petróleo mexicano había adquirido gran importancia para Estados Unidos, representando el 20% del consumo total de petróleo en ese país, debido al incremento de la demanda por la Primera Guerra Mundial y al crecimiento económico en la etapa inmediata de postguerra entre 1919 y 1920.<sup>179</sup> Pesqueira, contando con el consentimiento de De la Huerta, Obregón y Calles, se entrevistó con el secretario de Estado Colby, con Davis, y con un agente de Wilson llamado George Creel, redactándose un "acuerdo informal" que incluía la formación de una comisión de reclamaciones, una comisión de arbitraje y el compromiso de la no-retroactividad del artículo 27.<sup>180</sup> Sin embargo el acuerdo no llegó a firmarse pues mientras el gobierno mexicano consideraba que el convenio debía firmarse y ponerse en vigor después de la obtención del reconocimiento, el gobierno norteamericano consideraba que el convenio era un paso previo a la obtención de éste.

De nuevo se mostraba la influencia de los petroleros y de las compañías financieras en las decisiones del gobierno estadounidense de no otorgar el reconocimiento a México,

Victoriano Huerta contra el régimen maderista. En Monclova, Coah., recibió la noticia de los asesinatos de Madero y Pino Suárez, por lo que se pronunció, en nombre del estado de Sonora, a favor del movimiento antihuertista. Al abandonar Maytorena la gubernatura, su primo Ignacio L. Pesqueira, gobernador interino, lo nombró representante y agente financiero de la rebelión sonorense desde Douglas, Arizona. Gracias a su experiencia como comerciante en la frontera, se encargó de negociar la adquisición de armas con los intermediarios de las fábricas de EUA. En abril de 1913 firmó en Monclova, Coah., como representante de Sonora el pacto por el cual se acordó la unidad del movimiento de insurrección bajo la autoridad del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Éste lo nombró agente confidencial en Washington, D.C., para gestionar el reconocimiento del gobierno norteamericano al constitucionalismo. Por iniciativa propia se dirigió a Woodrow Wilson, para protestar, como miembro del Congreso nacional, por la credibilidad del gobierno norteamericano a la versión del Gral. Huerta sobre la renuncia y muerte de Madero. Representante del grupo fronterizo encargado de la administración de recursos para la Revolución. Cuando ocurrió la división revolucionaria, primero con Maytorena y luego con Villa, permaneció al lado de Carranza, trasladándose a Veracruz. Desde allí presentó un proyecto de reforma agraria conocido como Ley Benito Juárez, junto con Ramo P. de Negri, el cual tendría influencia ideológica en el artículo 27 constitucional. Participó en el Congreso de Querétaro de 1916-1917. En 1920, a la caída del régimen carrancista, representó al nuevo gobierno en Estados Unidos para buscar su reconocimiento. Se retiró de la política y posteriormente figuró como funcionario de la Compañía Mexicana de Aviación. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 611-612.

<sup>178</sup> GÓMEZ MORÍN, Manuel (1897-1972). Nació en Batopilas, Chih., y murió en la ciudad de México. Estudió en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, donde formó parte del grupo de jóvenes conocidos como *Los siete sabios*; se graduó de abogado en 1919. Catedrático, secretario y subdirector de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Fue consejero en materias jurídicas y económicas de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Ocupó el cargo de rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1933. En esa época libró vigorosas batallas a favor de la autonomía de la educación superior. La UNAM le otorgó en 1934 el primer doctorado *Honoris Causa*. En febrero de 1939 fundó el Partido Acción Nacional, de oposición al régimen revolucionario; presidió ese organismo político del 15 de septiembre de 1939 al 18 del mismo mes de 1949. Desde entonces se dedicó al ejercicio de su profesión, muy vinculado a intereses del sector privado. Entre sus obras: *Ensayos (1915)*, *El crédito agrícola en México (1927)*, *España fiel (1928)* y *La nación y el régimen (1940)*. *Enciclopedia de México*, 1985, p. 3411.

<sup>179</sup> ZEBADÚA, 1994., pp. 158.

<sup>179</sup> ZEBADÚA, 1994., pp. 159.

<sup>180</sup> SMITH, 1973, pp. 268.

posición que ya no sólo abanderaba el senador Fall en el Congreso, sino también el Secretario Colby (cerca de los intereses de la Standard Oil de Nueva Jersey, a Edward Doheny,<sup>181</sup> y a John Hays Hammond de la Continental Mexican Petroleum, todos ellos pertenecientes a la Asociación para la Protección de los Derechos Norteamericanos en México), el subsecretario Davis (con intereses como asociado con J. P. Morgan and Company),<sup>182</sup> el presidente Wilson y hasta el candidato republicano a la presidencia, y próximo Presidente de Estados Unidos, Warren G. Harding.<sup>183</sup>

De las entrevistas sostenidas por Iglesias, Alvarado y Pesqueira no se obtuvo el reconocimiento y por lo tanto tampoco el préstamo que requería el gobierno de De la Huerta. Esta política de no reconocimiento como medida de presión contra México, se extendería hasta el fin del período delahuertista, y continuaría en tanto no se garantizara que los derechos y propiedades de los extranjeros no serían afectados, particularmente por el artículo 27, y no se llegara a un arreglo con los banqueros para el pago de la deuda externa. Pero la negativa del gobierno norteamericano, dificultaba a De la Huerta cumplir con los propios requerimientos impuestos para tal reconocimiento, pues el arreglo de la deuda externa requería finanzas públicas sanas, mismas que dependían en gran medida de la disposición de las compañías petroleras a pagar sus impuestos al gobierno; y por otra parte de la reducción del gasto militar relacionado directamente con el número de movimientos rebeldes contra el gobierno. Dos elementos vinculados con el reconocimiento, que de otorgarse fortalecerían la autoridad gubernamental frente a las compañías petroleras y frente a posibles rebeliones que no podrían obtener la ayuda del gobierno norteamericano. Factores que permitirían al gobierno por un lado destinar una mayor parte de los ingresos públicos al pago de sus obligaciones internacionales; y por otro lado al fortalecerse la estabilidad interna, el gobierno estaría en posibilidades de moderar su política nacionalista, sin necesidad de hacer tantas concesiones o cumplir a cabalidad las demandas de los grupos participantes en la revolución.

<sup>181</sup> DOHENY, Edward. (1865-1935). Nació y murió en Estados Unidos. Participó en las obras de construcción del Ferrocarril Central de México, y desde 1900 comenzó a buscar hidrocarburos; localizó la llamada Faja de Oro y así empezó su asombroso ascenso. Según él mismo, de 1901 a 1907 exportó grandes cantidades de petróleo, sin pagar impuesto alguno al gobierno mexicano. Es esa época fundó la Huasteca Petroleum Company. En 1908 obtuvo del gobierno federal la firma de un contrato muy ventajoso. Fue el principal sostenedor del general Peláez, quien dominaba las regiones petroleras de Veracruz, Tamaulipas y San Luis Potosí tratando de sustraerlas del dominio de Carranza. *Enciclopedia de México*, 1985, pp. 2318.

<sup>182</sup> SMITH, 1973, pp. 270-272, y 277.

<sup>183</sup> ZEBADUA, 1994, pp. 158.

La política exterior seguida por De la Huerta en busca del reconocimiento presenta continuidades y diferencias respecto a la actitud tomada por Carranza en la época en la que los Estados Unidos no reconocieron su gobierno. Las continuidades son que el reconocimiento de los Estados Unidos siguió siendo importantísimo para el gobierno mexicano, sobre todo por ser un factor que influyó en el acceso al crédito externo; y que a lo largo de los dos períodos presidenciales, en el ámbito internacional, los Estados Unidos eran la potencia hegemónica a nivel mundial. Las diferencias se muestran en primer lugar en las causas que llevan a Carranza y a De la Huerta al poder. Pues mientras Carranza ascendió al poder tras derrocar al dictador Huerta que había derrocado y asesinado al presidente Madero; De la Huerta ascendía al poder tras un movimiento rebelde en contra de un Presidente legítimamente electo. Diferencia que en la diplomacia internacional pesaba. Pero la diferencia principal entre la política exterior de De la Huerta y Carranza, fue que mientras De la Huerta buscó el acercamiento con los inversionistas estadounidenses y con el gobierno norteamericano y mayor disposición a flexibilizar la aplicación de la Constitución de 1917.

Para el 5 de septiembre, De la Huerta veía una de sus metas de gobierno cumplida, se realizaban las elecciones presidenciales, resultado electo con el voto mayoritario Álvaro Obregón, que asumiría la presidencia el 1 de diciembre de 1920. Presidencia durante la cual, De la Huerta seguiría jugando un papel importante, hasta 1923, en las relaciones entre México y los Estados Unidos, especialmente en el problema del reconocimiento, participando como Secretario de Hacienda en las negociaciones de la deuda externa.

En resumen, durante el interinato de Adolfo de la Huerta el problema más importante fue el reconocimiento del gobierno por parte de los Estados Unidos. Reconocimiento para el que se exigía estabilidad política, que permitiera tener la fuerza suficiente para modificar la Constitución de 1917 y proteger los intereses extranjeros; y solvencia económica para hacer frente a la deuda externa y reclamaciones. Pero las gestiones de De la Huerta para lograr el reconocimiento fueron infructuosas no sólo por las dificultades internas, sino por la presión de distintos grupos norteamericanos que buscaban utilizar el reconocimiento como una medida de presión sobre el gobierno mexicano, por lo que el problema subsistió hasta la presidencia de Obregón. Al mismo tiempo, que

persistieron los problemas con los petroleros, y el conflicto con los banqueros en torno al pago de la deuda externa. Siendo un cambio importante, en contraste con el gobierno de Carranza, la disposición a negociar con los Estados Unidos.

#### **2.4. Los Tratados de Bucareli y el reconocimiento**

Al asumir la Presidencia de México, Obregón encuentra un país en relativa paz bajo el dominio de su propio grupo político. Externamente enfrentó el mismo problema que los anteriores gobiernos revolucionarios de Carranza y De la Huerta: el no-reconocimiento por parte de Estados Unidos, que giraba en torno a tres ejes fundamentales: la interpretación y aplicación del artículo 27 constitucional, el pago de la deuda externa, y la solución de reclamaciones.

Estas dificultades en las relaciones entre México y Estados Unidos subsistieron hasta el fin de la administración de Wilson, que no reconoció al gobierno de Obregón, dejando la solución en manos de su sucesor. Las elecciones presidenciales en Estados Unidos, se dieron casi a la par de la mexicana, pero contrario al caso de México donde hubo una continuidad del grupo político en el poder, y de su política exterior; en Estados Unidos el demócrata Wilson fue sustituido a principios de 1921 por el republicano Warren G. Harding. El nuevo presidente, propuso el "regreso a la normalidad" que consistía en concentrarse más en los asuntos internos, desplegando una política exterior aislacionista respecto a Europa y Japón, en contraposición con el intervencionismo de Wilson; buscando afianzar la paz mundial a través de una serie de tratados de reducción de armas entre los países participantes en la Primera Guerra Mundial.<sup>184</sup> Pero su política respecto a México, si tuvo una continuidad con la de su antecesor, no otorgando el reconocimiento al gobierno de Obregón en tanto no se garantizaran de manera formal los intereses norteamericanos en México.

---

<sup>184</sup> MEYER, 1972, pp. 156-157, y DUROSELLE, 1982, p. 82.

Como candidato<sup>185</sup> y como Presidente<sup>186</sup> Obregón emitió declaraciones a favor de la entrada del capital extranjero a México. Pues consideraba a la inversión extranjera como un factor importante en la constitución del ingreso nacional y como un factor de expulsión-atracción de los trabajadores mexicanos<sup>187</sup> fuera del país. El Presidente también dio muestras favorables al capital extranjero con actos como la desincautación y devolución de los bancos en enero de 1921, que estaban en manos del gobierno mexicano desde 1916.<sup>188</sup>

Sin embargo el gobierno y los inversionistas norteamericanos ya no se conformaban con meras declaraciones y actos aislados. Por ello, el 27 de mayo de 1921 la cancillería norteamericana presentó el proyecto de Tratado de Amistad y Comercio, como condición previa al otorgamiento del reconocimiento. En dicho Tratado destacaban los dos primeros artículos: en el primero se buscaba mantener fuera de la aplicación del artículo 27 todas las propiedades e intereses norteamericanos en México, proponiendo que se otorgarán los mismos derechos y protecciones a las personas y propiedades extranjeras que a los nacionales; se proponía dar garantías contra la nacionalización, salvo por causa de utilidad pública y previa y justa indemnización; se enfatizaba que ni la Constitución de 1917, ni el Decreto del 6 de enero de 1915 tendrían efectos retroactivos; y se exigía el reconocimiento de las leyes mineras de 1884, 1892 y 1909<sup>189</sup> respecto a las posesiones mineras y petroleras

<sup>185</sup> Durante su campaña señaló que daría: toda clase de facilidades al capital que quiera invertir (...) buscando siempre la forma más práctica y equitativa para conciliar las ventajas que puedan obtener el capital, los braceros y el Erario". MATUTE, 1980, pp. 39.

<sup>186</sup> Obregón dijo en abril de 1921, que "... la pacificación del país había concluido y que el presupuesto federal estaba equilibrado. A los empresarios les ofreció 'franca hospitalidad'; a los ejecutivos petroleros les prometió 'sesiones extraordinarias del Congreso' en donde se discutiría el artículo 27; a los accionistas de los ferrocarriles les recordó que el Ferrocarril Mexicano había sido devuelto recientemente a sus propietarios, y a los banqueros les anticipó el nuevo ánimo de colaboración del gobierno". Citado en: ZEBADÚA, 1994, p. 199.

<sup>187</sup> En el período presidencial de Obregón (1920-1924) el número de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos fue de 249,248 personas, lo que representaba el 8.98% del total de inmigrantes en aquel país, según Informes Anuales del Servicio de Inmigración y Naturalización. Mismos que se dirigieron con mayor intensidad a los estados de Texas, California, Arizona, Colorado, Kansas y Louisiana. En contraposición, durante el mismo período en Estados Unidos, los sindicatos estadounidenses presionaron para detener la migración de trabajadores extranjeros, en especial la Federación Obrera Norteamericana (AFL) que pugno por el control de migrantes a través de la ley de 1917 que consistía en un examen para probar la calidad alfabeta de los migrantes, política que se mantuvo hasta 1930, con excepciones en el ramo de la agricultura. En 1921 se dictó la Ley de Exclusión y en 1924 el Acta de Cuota que estableció un sistema de cuotas que restringía cuantitativamente la inmigración, sobre la base del origen nacional con ciento número de visas por nacionales. También en este año se constituyó la Patrulla Fronteriza, con labores de deportación en la frontera norteamericana. GAMIO, 1969, pp. 16 y 32. y GÓMEZ, 1978, pp. 80-89.

<sup>188</sup> GONZÁLEZ y GONZÁLEZ, 1966, pp. 667.

<sup>189</sup> El Código Minero de 1884 establecía que la propiedad del dueño de suelo, se extendía, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, al carbón y petróleo. En el de 1892 se señalaba en su artículo 4 que "El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial; en ningún caso, las sustancias minerales siguientes: los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales" La ley minera de 1909, que permaneció vigente hasta 1926, enlistó una serie de sustancias como propiedad directa de la nación y otras -como el petróleo- como propiedad exclusiva de los dueños del suelo. Esta ley de 1909 declaraba derechos de propiedad exclusiva del dueño del suelo sobre formas de minerales, combustibles, bitúmenes, etc. En conclusión estas tres leyes daban el dominio de la propiedad al dueño de la superficie y favorecían la propiedad privada frente a la propiedad estatal. RIPPY, 1954, pp. 20-27

americanas en tierras adquiridas antes del 1 de mayo de 1917, y la indemnización y restitución de toda propiedad norteamericana tomada desde el inicio de la Revolución. El artículo II estaba dirigido a restringir la aplicación de los artículos 3 y 130 de la Constitución de 1917, pues se establecía que los ciudadanos norteamericanos disfrutarían de una total libertad de culto religioso y educativa.<sup>190</sup>

Los términos planteados por el gobierno norteamericano fueron rechazados por el mexicano, desatándose un intercambio epistolar de junio de 1921 a marzo de 1923 entre el Secretario de Relaciones Exteriores, Alberto J. Pani y el Encargado de Negocios de Estados Unidos, George T. Summerlin<sup>191</sup> para llegar a un acuerdo en torno al reconocimiento. Mientras el gobierno mexicano proponía el establecimiento de una Convención para el otorgamiento del reconocimiento, tras lo que se firmaría el Tratado; el gobierno norteamericano aceptaba la Convención de reclamaciones propuesta pero la firma del Tratado era necesaria para el otorgamiento del reconocimiento.

Obregón buscó demostrar con declaraciones y hechos que no era necesario firmar un Tratado para que los derechos adquiridos por los norteamericanos fueran respetados, pues la política del gobierno mexicano —incluyendo al Poder Legislativo y Judicial— sería de respeto a los intereses legítimamente adquiridos. Así, Obregón declaró que la reglamentación del artículo 27, en manos del Legislativo, en lo concerniente al petróleo, "... partirá (...) de un amplio espíritu de equidad, procurando que sus dictados no contengan un aspecto confiscatorio ni se les dé interpretación retroactiva".<sup>192</sup> Esta reglamentación fue aprobada por la Cámara de Diputados el 26 de abril de 1923, y confirmaba los derechos adquiridos antes del 1 de mayo de 1917, y exigía el cambio de títulos por concesiones, con una duración de cincuenta años, de aquellas propiedades adquiridas después de la fecha de entrada en vigor de la Constitución. El proyecto fue sometido al Senado, al tiempo que se celebraban las Conferencias de Bucareli, turnando a la Cámara de Diputados este proyecto, donde quedó detenido.<sup>193</sup> La Suprema Corte de Justicia, por su parte, falló en 1921, a favor de la Texas Oil Company en contra de los decretos de Carranza de 1918. Con lo que el artículo 27 en lo referente al petróleo no podía ser interpretado retroactivamente en el caso de las empresas que hubieran efectuado un "acto positivo", es decir aquellas

<sup>190</sup> MATUTE, 1981, pp. 127-140.

<sup>191</sup> Para ver detalladamente la discusión entre estos dos funcionarios, véase SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, 1949, pp. 11-121

<sup>192</sup> GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, 1966, pp. 666-667.

<sup>193</sup> MEYER, 1972, pp. 199-200.

empresas que antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hubieran perforado o dado muestras de su deseo de explotar el petróleo. Para 1922 la Corte dictó cuatro sentencias más en el mismo sentido, lo que marcaba jurisprudencia.

Al mismo tiempo que el problema petrolero y de reglamentación del artículo 27, el gobierno de Obregón tuvo siempre presente la necesidad de darle una solución al problema histórico de la deuda externa, cuyos servicios estaban suspendidos desde enero de 1914. En junio de 1921 el gobierno inició negociaciones para el pago de ésta, para lo que elevó los impuestos a la exportación de petróleo, lo que creó conflicto con las compañías petroleras que redujeron sus exportaciones de petróleo en dos meses de 17,000 barriles a 5,000, lo que afectaba los ingresos gubernamentales. Las compañías obtuvieron además el apoyo del gobierno de Estados Unidos que mando varios barcos de guerra a las costas mexicanas.<sup>194</sup> El gobierno mexicano intentó llegar a un acuerdo con las compañías, para lo cual se reunió con los presidentes de cinco grandes compañías (Jersey Standard, Mexican Petroleum, Atlantic Refining, Texas y Sinclair) llegando a un acuerdo que buscaba vincular la solución del problema petrolero con el de la deuda. El acuerdo al que se llegó en septiembre de 1921 fue que las compañías podrían pagar el impuesto de exportación en efectivo con un descuento de 40% de la cantidad decretada o en bonos mexicanos emitidos antes de 1910. Para esto último se crearía un sindicato bancario que compraría bonos de la deuda mexicana con descuento. El gobierno recibiría estos bonos al 100% de su valor nominal, mientras las compañías lo obtendrían en el mercado al 40 o 50% de su valor.<sup>195</sup> Esto representaba para las compañías petroleras una reducción de los impuestos petroleros, y para el gobierno el rescate de bonos de la deuda mexicana. Sin embargo, los banqueros no aceptaron esta solución. Hechos que demostraban que no siempre los intereses de los banqueros y los petroleros iban a la par.

Por estas fechas el reconocido banquero norteamericano, Thomas Lamont<sup>196</sup> visitó México para iniciar las discusiones sobre el pago de la deuda externa, pero no se llegó a ningún arreglo pues el Secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta insistió en el plan

<sup>194</sup> ZEBADÚA, 1994, pp. 201-202.

<sup>195</sup> *Ibid.* p. 202.

<sup>196</sup> Thomas Lamont era de los principales socios de una de las casas bancarias más importantes del mundo, J.P. Morgan, encabezada por el propio Jack P. Morgan, Jr. Lamont, era uno de los socios de la firma con mejores relaciones en el Departamento de Estado en Washington y en las capitales financieras de Europa, y sería el encargado de seguir personalmente el proceso del pago de la deuda externa mexicana, a través del Comité Internacional de Banqueros. *Ibid.*, p. 106-107.

elaborado con los petroleros. No fue sino hasta mayo de 1922 cuando de la Huerta se dirigió a los Estados Unidos en compañía de importantes banqueros mexicanos: Agustín Legorreta y Eduardo Iturbide y de representantes de compañías petroleras: Rodolfo Montes de El Águila y James A. Ryan de la Texas Company.<sup>197</sup> En ese país se reunió con el presidente del Comité Internacional de Banqueros<sup>198</sup> para llegar a un arreglo en torno a la deuda externa que ascendía a mil millones de pesos en obligaciones exteriores del gobierno mexicano en manos de tenedores extranjeros, y en deuda de los Ferrocarriles Nacionales; así como los intereses que por falta de pago desde 1913 ascendían a cuatrocientos millones de pesos. El 16 de junio de 1922 se firmó el llamado acuerdo "de la Huerta-Lamont", en el que México se comprometió a cubrir el capital y los intereses acumulados desde la suspensión de pagos (1914), con lo que se reconocía una deuda con el Comité Internacional de Banqueros por 507,457,000 dólares, de los que casi la mitad (242,361,000) correspondían a los bonos ferroviarios. Para cubrir los intereses corrientes el gobierno haría pagos anuales de 30 millones de dólares que a partir del quinto año aumentarían a 50 millones.<sup>199</sup> Se acordó incluir la deuda ferrocarrilera, y que la dirección de los Ferrocarriles Nacionales<sup>200</sup> —la principal empresa pública del país— pasaría a manos privadas. El pago total de la deuda, provendría de los impuestos a las exportaciones de petróleo y de los ingresos de los ferrocarriles, dividiéndose el servicio total de la deuda entre los distintos tenedores.<sup>201</sup> Este acuerdo fue ratificado el 7 de agosto por Obregón, aprobado por el Congreso en septiembre, y convertido en ley el 29 de septiembre.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>198</sup> El Comité Internacional de Banqueros con negocios en México se formó en febrero de 1919 con representantes de Estados Unidos (J.P. Morgan and Co., Ladenburg, Thalmann and Co., Guaranty Trust Co., Jun. Loeb and Co., National City Bank, Central-Union Trust Co. y Chase National Bank) Inglaterra (Glyn, Mills, Curie and Co., S. Pearson and Sons, Ltd., The Mexico Tramways and the Mexican Light and Power Co., Morgan, Grenfell and Co., y The Mexican Railway Co., Ltd.) y Francia (Mirabaud y Cia, Banque de l'Union Parisienne, Banque de Paris et des Pays-Bas, y Comisión para la protección de los tenedores franceses de valores mexicanos). BAZANT, 1987, p. 184. Véase p. 48.

<sup>199</sup> SMITTI, 1973, p. 312.

<sup>200</sup> En 1908 el gobierno porfirista formalizó un convenio con los accionistas de las empresas extranjeras que consolidó las propiedades ferrocarrileras de las mismas en una sola empresa constituida y ubicada en México. Fueron representantes de tales accionistas las firmas Speyer & Co., Kuhn, Loeb & Co., Hallgarten & Co., Landerberg, Taiman & Co., Speyer & Bros, Berliner Handbagesellschaft, y Bank für Handland Industrie. El 28 de mayo de 1908 fue establecida la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, en la cual el Estado obtuvo el control mayoritario de la empresa. El gobierno justificó tal medida señalando que "No hay personas que consideren ilusorio el peligro de que nuestras principales arterias de tráfico pasen a poder de alguno de los sistemas de ferrocarriles (norte)americanos...", pues sólo la consolidación de las empresas podría contener el 'colosal empuje' de las norteamericanas", y añade que la reorganización financiera de los ferrocarriles sólo podía lograrse mediante una administración única y si las empresas dejaban de ser administradas desde el extranjero. *Enciclopedia de México*, 1985, p. 2731.

<sup>201</sup> *Arreglos financieros llevados a cabo entre el gobierno mexicano y el Comité internacional de Banqueros*, 1922, pp. 7-117.

Este Convenio recibió duras críticas, unas de las cuales giraba en torno a la validez de negociar con un Comité Internacional de Banqueros que no era el representante legal de los tenedores de bonos,<sup>202</sup> pero que contaba con el respaldo del gobierno norteamericano y estaba presidido por Lamont.<sup>203</sup> Una crítica bien fundada en torno a este punto, la dio Toribio Esquivel Obregón al señalar que existían irregularidades en la personalidad jurídica del Comité, que "... debió haberse sujetado al artículo 265 del Código de Comercio, según el cual para adquirir derechos y obligaciones se requería inscribir a la sociedad en el Registro de Comercio con todos los protocolos respectivos; los mismos implicaban la obligación de publicar balances anuales, certificar a sus representantes legales...".<sup>204</sup> Otra crítica fue la conversión de la deuda de pesos mexicanos a dólares lo que incrementó la deuda mexicana, según Toribio Esquivel, en un millón de pesos más.<sup>205</sup> La incorporación de la deuda ferroviaria<sup>206</sup> a la deuda nacional, fue otro factor de crítica pues representó una pesada carga, siendo casi la mitad de toda la deuda. Aún cuando se buscó justificar su inclusión aduciendo que de lo contrario los acreedores extranjeros se posesionarían de los ferrocarriles,<sup>207</sup> la deuda ferrocarrilera no debía incluirse en la deuda gubernamental pues el gobierno únicamente era el fiador de esa deuda y no el deudor directo.<sup>208</sup> Por último resulta criticable el hecho de que en el Convenio el único con obligaciones era el gobierno

<sup>202</sup> Legalmente el Comité no era el representante de los tenedores de los bonos, pero en los hechos se consolidó como tal, contando para marzo de 1924, con el 90% de todos los bonos depositados, y el 98% en el caso de los Ferrocarriles Nacionales. BAZANT, 1987, p. 192.

<sup>203</sup> Destaca el hecho del dominio norteamericano en estas negociaciones aun cuando el 80% de los poseedores de estos bonos eran europeos. SMITH, 1973, pp. 310. Esto se explica en parte por la hegemonía estadounidense en prácticamente todos los ámbitos tras la Primera Guerra Mundial, dominio que en América resultaba el elemento financiero de la Doctrina Monroe.

<sup>204</sup> ANAYA, no. 36, p. 7

<sup>205</sup> AHUIA: FTEO. S.D. Cuja 90, Exp. 16, F.16-17.

<sup>206</sup> Desde el inicio de la Revolución en 1910 tanto el gobierno como los rebeldes se apoderaron de los trenes que usaban como cuarteles generales móviles. Venustiano Carranza en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucionalista prohibió a sus militares esas incautaciones. Y al tomar el poder en la ciudad de México (agosto de 1914) decretó la intervención del gobierno en los Ferrocarriles Nacionales de México, y en diciembre ordenó que los ferrocarriles fuesen manejados por la Dirección General de Ferrocarriles Constitucionalistas. En 1917, Alberto J. Pani, primer director de los Ferrocarriles Constitucionalistas, presentó un informe sobre las pérdidas del sistema ferroviario durante la Revolución, estimando que se requerían 49 millones de pesos (a precios de ese año) para reparar los ferrocarriles. Carranza emprendió la reconstrucción de los ferrocarriles con el objeto de devolver las líneas cuanto antes a las empresas, lo que elevó la deuda exterior ferrocarrilera de 82.5 millones en 1917, a casi 121 millones de dólares en virtud de las obligaciones vencidas y no pagadas desde 1913. Su sucesor, Álvaro Obregón, hacia 1921, consideró que las condiciones materiales de los ferrocarriles permitían su devolución, pero también reparó en que: todas las hipotecas sobre los ferrocarriles habían vencido; los acreedores extranjeros (tenedores de bonos de la deuda exterior mexicana) tenían la opción de embargar los bienes ferrocarrileros y rematarlos en subasta pública. Tales acreedores habían sido organizados por la casa bancaria Morgan, de Estados Unidos, en el Comité Internacional de Banqueros en México, que reclamó el pago inmediato de las deudas o la entrega de los ferrocarriles. *Enciclopedia de México*, 1985, pp.2732-2736.

<sup>207</sup> Un argumento similar se dio para la incorporación de los bonos de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, que además de ser parte del gobierno desde 1917, la Caja había otorgado créditos hipotecarios a varias fincas agrícolas del país, por lo que el no pago por parte de la institución, podría llevar a que los acreedores extranjeros se apoderaran de estas tierras. BAZANT, 1987, p. 192.

<sup>208</sup> AHUIA: FTEO. S.D. Cuja 90, Exp. 16, F. 17-18.

mexicano, pues el Comité se obligaba únicamente, a proponer a los tenedores de bonos la aceptación de los términos acordados con el gobierno.

Pero ¿por qué para Obregón aceptó un Convenio que comprometía anualmente aproximadamente el 23% de los ingresos efectivos del gobierno federal?<sup>209</sup> En primer lugar, la solución al problema de la deuda externa era considerada como un paso fundamental para obtener el reconocimiento del gobierno norteamericano pues los banqueros tenían gran influencia en las decisiones de dicho gobierno. En segundo lugar, el gobierno mexicano debía solucionar el problema de la deuda externa como condición para obtener los préstamos necesarios para las obras de reconstrucción del país, especialmente en materia de irrigación, así como para la creación de un banco único de emisión<sup>210</sup> — objetivo planteado desde el gobierno carrancista— que permitiría al gobierno tener una mayor soberanía financiera, una menor dependencia del capital extranjero y por tanto mayor autoridad sobre el territorio y la economía nacionales. Sin embargo, las negociaciones no redundaron ni en reconocimiento ni el préstamo.

El problema del reconocimiento requería no sólo la solución de la deuda externa, sino de una solución integral en las relaciones entre México y Estados Unidos que abarcara la interpretación del artículo 27, y las reclamaciones. Fue así como gracias a la intermediación del general norteamericano James A. Ryan, amigo tanto de Obregón como

<sup>209</sup> VÁZQUEZ, 1982, p. 147

<sup>210</sup> El proyecto obregonista de creación del banco único de emisión, difería con el de Carranza e incluso con lo planteado en el artículo 28 constitucional, pues de acuerdo a la iniciativa presenta por Obregón a la Cámara de Diputados el 9 de febrero de 1921, se proponía la fundación de un sistema de bancos de emisión que podrían elevarse hasta el número de ocho. Justificando esta propuesta al señalar que: debido a "las condiciones económicas y financieras del país" en ese momento no se podía establecer el Banco Único. En la iniciativa además se señalaba que las concesiones para los bancos de emisión se otorgarían "únicamente a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas constituidas conforme a las leyes del país, y por un término que no exceda de diez años". La iniciativa fue rechazada en el Congreso, por considerar que una "buena organización económica social ... (requería) ... de la unidad de emisión fiduciaria bajo el control del Estado; así como porque en la mayoría de los países "civilizados y mejor organizados económicamente" el sistema de unidad de emisión de billetes bancarios había sido adoptado con buenos resultados. Para fines de febrero, Obregón retiró su iniciativa, y el Secretario de Hacienda presentó otra el día 25 del mes. De la Huerta proponía que el capital del Banco de Emisión se suscribiera en parte por el Estado y en parte por los particulares, y que estos últimos se encargaran de la administración del Banco, siendo el Gobierno sólo un representante más en el Consejo, aunque la presidencia sería desempeñada por el propio Secretario de Hacienda. Para julio el Congreso dictaminó todas las propuestas presentadas, desde la época de Carranza, sobre el Banco de Emisión. Las comisiones de la XXIX Legislatura propusieron como principios fundamentales para constituir el Banco Único de Emisión en México, lo siguiente: "Autonomía del banco; control eficaz del Gobierno; administración directamente emanada de los accionistas; garantías positivas de la emisión; circulación voluntaria de los billetes; concentración en el banco de todos los fondos hacendarios, relacionados con los servicios públicos; reciprocidad de servicios entre el Gobierno y el banco; eliminación de fundiciones propias de los bancos de otra índole; equidad en la distribución de utilidades entre el Estado y los accionistas; limitación rigurosa a la acción política y administrativa del Ejecutivo de la Nación sobre el banco y libertad completa de acción a los elementos económicos que deben concurrir para el establecimiento y desarrollo de la institución", recomendaban invertir los fondos de la Comisión Monetaria en la integración del capital del Banco. La Legislatura formuló la Ley del Banco Único de Emisión, pero permaneció sin ejecución en la Cámara de Diputados. MANERO, 1957, p. 150-158.

de Harding, se concertaron una serie de reuniones entre representantes de ambos Presidentes: Charles Beecher Warren y John Barton Payne por el lado norteamericano y por el mexicano: Fernando González Roa<sup>211</sup> y Ramón Ross.

Estas reuniones fueron las llamadas conferencias de Bucareli que se celebraron entre el mayo de 1923 y agosto de 1924 en el número 85 de la calle de Bucareli. Surgiendo de estas conferencias un acuerdo formal en torno a la creación de dos Comisiones mixtas de reclamaciones,<sup>212</sup> una Comisión Especial encargada de las reclamaciones de norteamericanos por daños sufridos entre noviembre de 1910 y mayo de 1920, que tendría carácter unilateral a favor de Estados Unidos y donde llama la atención que el gobierno mexicano se hacía responsable no sólo de daños ocasionados por sus propias fuerzas militares, y las revolucionarias, sino también por disgregación, por motines o tumultos, por fuerzas insurrectas y por bandoleros; y una Comisión General, que examinaría las reclamaciones de ciudadanos de ambos países, desde 1868, excluyendo las correspondientes a la primera Comisión.

Además se llegó a dos pactos extraoficiales, en torno a los derechos petroleros y las expropiaciones agrarias. En el primero se reconocía la no-retroactividad del párrafo IV del artículo 27 que otorgaba la propiedad del subsuelo al estado, fundándose en los fallos de 1921 y 1922 de la Suprema Corte de Justicia mexicana, con lo que dicho párrafo no se aplicaría a todas aquellos propietarios que demostraran haber ejecutado un acto positivo, es decir que hubieran demostrado su propósito de buscar y extraer el petróleo; y se otorgaban derechos preferentes a aquellos que teniendo títulos no hubieran ejercido actos positivos antes de la Constitución de 1917.<sup>213</sup> El segundo pacto se refería a los términos en que se deberían hacer las expropiaciones agrarias, aceptando el gobierno norteamericano que se indemnizara con bonos de la deuda agrarias el caso de expropiación de tierras de una superficie no mayor a 1,755 ha. que tendrían como destino constituirse en ejidos; y en el caso expropiaciones superiores a esta superficie las indemnizaciones deberían hacerse en efectivo,<sup>214</sup> lo que dejaba a salvo la expropiación de grandes propiedades norteamericanas

<sup>211</sup> GONZÁLEZ, Fernando (1880-1936). Nació en Guanajuato; murió en la ciudad de México. Fue funcionario y diplomático. Autor de *The Mexican people and their detractors* (1916), *El problema rural de México (1917)* y *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana* (1919). *Enciclopedia de México*, 1985, pp. 3448-3449.

<sup>212</sup> DEPTO. DE ESTADO DE EU, 1925, pp. 53-62.

<sup>213</sup> *Ibid.*, pp. 19-20 y GÓMEZ, 1986, pp. 81-104.

<sup>214</sup> DEPTO DE ESTADO DE EU, 1925, pp. 32-35, 37-38, 43 y GÓMEZ, 1986, pp. 105-115.

al no contar el gobierno mexicano con el dinero suficiente para realizar los pagos en efectivo requeridos.

Cuando las Conferencias de Bucareli llegaban a su fin, el 15 de agosto de 1923 murió el Presidente Harding. Su sucesor Calvin Coolidge otorgaría el tan ansiado reconocimiento a Obregón el 31 de agosto. A petición de este último, se intercambiarían credenciales antes de la firma de los convenios para evitar que el reconocimiento diplomático apareciera como condicionado por las conferencias de Bucareli.

En México, las Conferencias fueron usadas por de la Huerta para justificar su distanciamiento de Obregón<sup>215</sup>. Aún cuando la razón fundamental de esta separación pudo ser el apoyo de Obregón a Plutarco Elías Calles como su sucesor, y no a Adolfo de la Huerta —existiendo gran semejanza entre este distanciamiento y el ocurrido entre Carranza y Obregón hacia 1919—. Tras la renuncia de De la Huerta como Srío. de Hacienda en septiembre de 1923, Alberto Pani<sup>216</sup> asumió dicho cargo. Pani a las órdenes del Presidente Obregón, desató una campaña de desprestigio contra de la Huerta acusándolo de una mala negociación con el Comité Internacional de Banqueros en 1922, y de desórdenes financieros en la administración pública, durante su gestión, en particular en la Secretaría de Hacienda.<sup>217</sup>

Ante la posibilidad de una rebelión, Obregón buscó afianzar sus lazos con el Comité Internacional de Banqueros esforzándose por cumplir con sus obligaciones aún cuando esto implicó la reducción de trabajadores al servicio del gobierno, la caída del nivel salarial

<sup>215</sup> Según declaraciones del propio de la Huerta, al conocer las minutas de las Conferencias, se entrevistó con Obregón señalándole que las condiciones impuestas en dichas reuniones eran desfavorables a México y contrarias a la ley. A lo que Obregón señaló: "... Yo no quiero pasar a la historia con mi gobierno no reconocido por los demás gobiernos de los países civilizados del mundo. Algún sacrificio tenía que hacer. Sobre todo, todos los gobiernos firman tratados y hacen arreglos para conseguir el buen entendimiento con las demás naciones". HUERTA, DE LA, 1957, p. 230.

<sup>216</sup> PANI, Alberto J. (1878-1955). Nació en Aguascalientes, Ags., y murió en México, D.F. Ingeniero. Luchó contra la dictadura de Díaz y, al triunfo del maderismo, fue subsecretario de Instrucción Pública (1911) y director de Obras Públicas del Distrito Federal (1912-1913). Durante el constitucionalismo estuvo comisionado en Washington para cooperar en las labores de la Agencia Confidencial de la Revolución. Organizó la tesorería de Carranza en Ciudad Juárez. Dirigió los ferrocarriles y concurrió a las conferencias de New London y Atlantic City (con motivo del asalto de Villa a Columbus y la Expedición Punitiva); fue el primer secretario de Industria, Comercio y Trabajo (1º de mayo de 1917 al 30 de noviembre de 1918) y representó a México en las sesiones que condujeron a la firma del Tratado de Versalles (París, 1918). Fue después secretario de Relaciones Exteriores (27 de enero de 1921 a 26 de septiembre de 1923) y de Hacienda (26 de septiembre de 1923 a 28 de enero de 1927), período en el que fundó el Banco de México (1925); ministro en Francia y embajador en España (1931); y secretario de Hacienda en los gobiernos de los presidentes Ortiz Rubio y Rodríguez (15 de febrero de 1932 al 27 de septiembre de 1933). Publicó: *La cuestión internacional mexicano-americana durante el gobierno del general Alvaro Obregón* (1925), *La política hacendaria y la Revolución* (1926), *Mi contribución al nuevo régimen. 1910-1933* (1936), *Apuntes autobiográficos* (1951). *Enciclopedia de México*, 1985, pp. 6181-6182. *Diccionario Porrúa*, 1967, p. 1175. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 90-91.

<sup>217</sup> Para seguir más de cerca la controversia Pani-De la Huerta véase PANI, 1924.

y la suspensión de varias obras públicas en proceso.<sup>218</sup> Por su parte compañías petroleras como la Huasteca Petroleum Company, ante la posibilidad de una rebelión por parte de De la Huerta, apoyaron al gobierno de Obregón con un adelanto de 10 millones de pesos por concepto de futuros impuestos sobre la producción de petróleo.

En el mismo mes de septiembre, de la Huerta aceptó su candidatura a la presidencia y para principios de diciembre se rebelaba en Veracruz contra el gobierno de Obregón, apoyado por importantes revolucionarios como Manuel Diéguez, Antonio Villareal, y Salvador Alvarado, con lo que el movimiento logró extenderse hasta Oaxaca, Puebla y Michoacán. El propio Obregón encabezó al ejército para combatir la rebelión, recibiendo apoyo del gobierno de los Estados Unidos, que facilitó armas y municiones al régimen obregonista, mientras el Presidente Coolidge hacía declaraciones en las que expresaba "que su país estaba dispuesto a ayudar moral y materialmente al gobierno legítimo de México" y cortó todas sus comunicaciones con el Puerto de Veracruz.<sup>219</sup> Siendo la derrota del movimiento delahuertista el resultado final de este conflicto. Hecho que marcaría el rompimiento definitivo del triunvirato sonoreño Obregón-Calles-de la Huerta, que había estado unido desde la guerra contra Victoriano Huerta y más tarde contra Carranza. Por otro lado, destaca el apoyo de los Estados Unidos al gobierno de México, lo que constituía un cambio radical respecto al gobierno de Carranza.

Mientras las tareas de pacificación tenían lugar, los Convenios de Bucareli eran sometidos al Senado de México, que sólo amedrentado aprobó estos convenios tras el asesinato del senador Field Jurado opositor a la aprobación de la Convención General de Reclamaciones, y el secuestro de tres senadores. En febrero de 1924 Coolidge firmó dichas Conferencias, con lo que se sellaba el pacto entre México y Estados.

Sin duda las Conferencias representaban una limitación a la soberanía nacional y un dique a la aplicación de la Constitución de 1917, pues restringían la aplicación del artículo 27 en materia petrolera y la posibilidad de una reforma agraria en gran escala. No obstante, Obregón logró el reconocimiento de Estados Unidos, manteniendo formalmente intacta la Constitución de 1917, y sin que se firmaran los tratados exigidos por el gobierno norteamericano, pues los acuerdos a los que se llegó en Bucareli sólo comprometían al gobierno de Obregón, y nunca fueron acuerdos de carácter internacional, ya que el

---

<sup>218</sup> ZEBADÚA, 1994, p. 245.

<sup>219</sup> ALESSIO, 1985, p. 292-295.

Legislativo mexicano sólo aprobó lo referente a las convenciones de reclamaciones, lo que permitió a los gobiernos posteriores desconocer lo acordado en Bucareli y aplicar en consecuencia la Constitución de 1917 en lo referente a intereses extranjeros.

Para el primer trimestre de 1924 la rebelión había sido sofocada, dejando tras de sí graves problemas financieros al gobierno, ascendiendo los gastos por este concepto a 60 millones de dólares.<sup>220</sup> Lo que redundó en problemas para el pago de la deuda externa. El gobierno hizo grandes esfuerzos para pagar lo correspondiente al servicio de la deuda en 1923, teniendo que reducir el gasto público, pues los impuestos a la exportación de petróleo se destinaban al servicio de la deuda. Y para 1924 el gobierno se vio obligado a decretar la suspensión temporal del servicio de la deuda.<sup>221</sup>

A partir de lo señalado en los párrafos anteriores, debe evaluarse ¿por qué se sacrificó la soberanía en pos del reconocimiento? y ¿cuál fue la importancia que las Conferencias tuvieron en el desarrollo del sistema económico-político de México? En la coyuntura política que se vivía en 1923-1924, el reconocimiento del gobierno de Obregón no sólo abría la posibilidad de acceder a préstamos externos que permitieran implementar el programa económico de los sonorenses que incluía el apoyo a la formación de pequeños y medianos productores agrícolas productivos al estilo del *farmer* norteamericano, el reparto agrario<sup>222</sup> para mantener cierto apoyo popular, la construcción de infraestructura y obras estatales, la creación de un banco central,<sup>223</sup> y el gasto social y en educación,<sup>224</sup> medidas que redundarían a su vez en una mayor estabilidad sociopolítica en México. Además, el programa de gobierno de Obregón podía financiarse debido a las condiciones económicas favorables, pues a pesar de la depresión mundial de la posguerra, que provocó la caída del precio de la mayoría de los productos primarios y el retorno de muchos trabajadores mexicanos expulsados de los Estados Unidos, las exportaciones petroleras crecían, siendo

<sup>220</sup> BAZANT, 1987, pp. 193.

<sup>221</sup> ZEBADÚA, 1994, pp.251-254.

<sup>222</sup> Durante el gobierno obregonista se repartieron 1,200,000 hectáreas entre 140,000 campesinos, en dos momentos clave para obtener apoyo popular: al inicio del período presidencial para licenciar tropas y pacificar a los campesinos, y al final de la presidencia, para crear un contrapeso en el sector rural frente al sector obrero, tras la represión de las huelgas de 1922-23 que habían minado el apoyo de este sector al gobierno. MEYER, 1973, p. 105.

<sup>223</sup> Véase nota 210.

<sup>224</sup> En este rubro destaca la presencia de José Vasconcelos como Secretario de Educación, gestión que fue apoyada por Obregón, asignándose en 1923 más del 10% del presupuesto nacional a la educación (38 millones de pesos de los 350 millones del presupuesto). MEYER, J., 1977, p. 105-111.

México en esos momentos el productor de la cuarta parte del total de la producción mundial de petróleo.<sup>225</sup>

El reconocimiento obtenido tras las Conferencias de Bucareli, fue además un factor fundamental en la derrota del movimiento delahuertista que contaba con un fuerte apoyo del sector militar.<sup>226</sup> Pues el respaldo del gobierno de los Estados Unidos<sup>227</sup> al gobierno de Obregón fue clave en la derrota de De la Huerta, al suministrar armamento, infraestructura y apoyo diplomático al gobierno mexicano. Con ello la historia de dos presidentes mexicanos reconocidos por los Estados Unidos: Obregón y Carranza, sería muy diferente, y cambiarían los resultados de dos rebeliones: la de De la Huerta y la de Agua Prieta. Pues Carranza no recibió ninguna ayuda de parte del gobierno norteamericano cuando Obregón se rebeló, en gran parte debido a la política nacionalista de Carranza; mientras que como Presidente, Obregón recibió el respaldo del gobierno norteamericano, lo que respondía en parte a la firma de los Acuerdos de Bucareli.

El triunfo de Obregón y la derrota de De la Huerta permitió que existiera una cierta continuidad hasta 1935 en la implementación del programa nacional de los sonorenses, con la sucesión presidencial de Obregón por Plutarco Elías Calles a partir de 1924. Así, se puede pesar que para el gobierno de Obregón sí valió la pena sacrificar postulados nacionalistas frente a la presión norteamericana, a fin de obtener el reconocimiento, que abría la posibilidad de contar con fuentes de financiamiento para el reordenamiento económico de México y en lo político fortalecía sus posiciones interna y externamente como grupo hegemónico.

Para fines del período de Obregón, las condiciones internas y externas mostraban tranquilidad. En México el gobierno federal mantenía el control sobre el territorio nacional; y en lo externo tras el Convenio de la Deuda, las Conferencias de Bucareli y el reconocimiento, las relaciones de México con los Estados Unidos eran de cordialidad. Es por ello que las compañías petroleras buscaron un acuerdo directo con Obregón en temas que creían incompletamente solucionados. El 14 de octubre se reunieron los representantes

<sup>225</sup> MEYER, 1990, p. 149.

<sup>226</sup> A la asonada delahuertista se unieron importantes jefes militares como Diéguez, Antonio I. Villareal, Salvador Alvarado, Enrique Estrada, Fortunato Maycotte, Guadalupe Sánchez, Marcial Cavazos, García Vigil y otros revolucionarios. ALESSIO ROBLES, 1985, p. 293

<sup>227</sup> Los Estados Unidos vendieron armas y municiones al gobierno mexicano, y negaron su apoyo a los delahuertistas cerrándoles las fronteras, cortando comunicaciones con el Puerto de Veracruz, y proporcionando informes sobre su organización al gobierno mexicano, e incluso bombardeando con 17 aviones a los rebeldes en Jalisco. MATUTE, 1981, p. 120. y ALESSIO ROBLES, 1985, p. 294.

petroleros, el Srio de Hacienda y de Industria, para discutir en torno a los impuestos, condiciones laborales y el artículo 27, obteniendo solamente rebajas impositivas.<sup>228</sup>

En conclusión, el período de gobierno de Obregón llegaría a su fin, en 1924, como un régimen fortalecido interna y externamente. En lo interno la eliminación de aquellos jefes militares opuestos a Obregón y a su sucesor Calles, permitiría que estos asumieran el control casi total del país. Hecho que sin duda tendría repercusiones importantes en las relaciones económicas con los Estados Unidos, pues el hecho de constituirse en una verdadera autoridad nacional, los convertía en sujetos dignos de tomarse en cuenta en negociaciones, como los Acuerdos de Bucareli, pues de la fuerza del gobierno mexicano dependía: su capacidad de modificar el artículo 27 en lo referente a afectaciones de propiedades extranjeras, y su solvencia económica para afrontar el pago de la deuda externa, de los Ferrocarriles, y de daños causados durante la Revolución. Problemas presentes durante las negociaciones que llevó a cabo el gobierno de Obregón con el estadounidense para lograr el reconocimiento. Mismo que logró a costa de la no aplicación de la Constitución de 1917 en materia petrolera, y agraria; y de comprometer gran parte del presupuesto federal al pago de la deuda externa, desviando estos recursos a otras obras que permitieran concretar su programa político y económico. No obstante, el reconocimiento permitió que el grupo sonoreño (exceptuando a Adolfo De la Huerta), que encabezó la rebelión de Agua Prieta y el derrocamiento de Carranza, se mantuviera en el poder hasta 1935.

## **2.5. Conclusiones**

El fin de la Primera Guerra Mundial y su resultado a favor de los Estados Unidos y sus aliados, modificó el peso de la influencia norteamericana y de Europa en el mundo. Pues durante los años siguientes al fin de la guerra, la Europa devastada se centra en su reconstrucción apoyada por los Estados Unidos, mientras estos fortalecen su área de influencia, en especial en América, reafirmando la Doctrina Monroe.

---

<sup>228</sup> MEYER, 1972, pp. 215-217

Es en este escenario en el que se desarrolló la última etapa del gobierno de Carranza, firme opositor a la Doctrina Monroe. Carranza enfrentó una serie de problemas internos por la sucesión presidencial, que desembocaron en su caída y asesinato. Durante su gobierno sufrió presiones externas tendientes a frenar la aplicación de los decretos petroleros de 1918, inspirados en la Constitución de 1917; y no pudo desarrollar un programa económico que incluyera la creación de un Banco Único de Emisión ante la imposibilidad de acceder a préstamos externos. Hecho, éste último, en el que la política exterior de Carranza durante la Primera Guerra Mundial, sin duda peso. Pues el no aliarse con Estados Unidos, y mantener la neutralidad durante el conflicto, fue un factor importante en la decisión del gobierno norteamericano de no apoyar a Carranza en la obtención de crédito externo, y en un respaldo político, militar y económico al darse la rebelión de Agua Prieta, encabeza por Obregón, en contra de Carranza.

Rebelión que culmina exitosamente en 1920, y es sucedida por el interinato de Adolfo de la Huerta, cuya administración buscó lograr el reconocimiento por parte de los Estados Unidos. Para tal fin de la Huerta hizo intentos de acercamiento con los involucrados en Estados Unidos para que el gobierno otorgara el reconocimiento, tales como el Congreso norteamericano, el Departamento de Estado, las compañías petroleras y los banqueros.

La lucha por el reconocimiento continuó durante la Presidencia de Obregón, que mostró una gran disposición a aceptar las condiciones de los inversionistas norteamericanos y su gobierno en torno a la aplicación de la Constitución de 1917, al pago de la deuda externa y a reclamaciones, con el fin de que se le otorgara el reconocimiento, como sucedió en 1923 tras la firma de los Tratados de Bucareli. La importancia del Tratado no era sólo el logró del reconocimiento, sino que marcaba el inicio de una verdadera intervención de los Estados Unidos en la definición de la política económica seguida por el gobierno mexicano, pues a través del Tratado los Estados Unidos intentaron fijar hasta donde podía llegar el nacionalismo económico revolucionario.

El período de 1918-1924 es una etapa marcada no sólo por la ruptura política de la facción constitucionalista, sino también por un cambio en la política exterior mexicana respecto a las inversiones extranjeras en México, y en su relación con los Estados Unidos,

que mejoró en esta época. La cordialidad en las relaciones con los Estados Unidos se debió en gran parte a la mesura de Obregón en la aplicación de políticas inspiradas en el nacionalismo económico revolucionario, que respondió en parte a la necesidad de obtener el reconocimiento de los Estados Unidos, lo que a su vez facilitaría alcanzar: el reconocimiento internacional, el acceso a préstamos externos, mayor inversión extranjera, y la reducción de presiones externas que afectaban la estabilidad del régimen. Además otro factor que posiblemente pesó en la moderación de la política de Obregón respecto a la inversión extranjera en México, fue el hecho de que en el contexto mundial se vivía una época de postguerra que no distraía al gobierno estadounidense de la protección de sus intereses, tales como los que estaban presentes en México, y que fueron defendidos a través de fuertes presiones diplomáticas y económicas, que desembocaron en un acuerdo con el gobierno mexicano.

Así, de la caída de Carranza al fin de la Presidencia de Obregón, la relación con los Estados Unidos pasó de los desacuerdos a los acuerdos. En este cambio de régimen destacan: la disposición del nuevo grupo en el poder a negociar con los inversionistas extranjeros y con el gobierno norteamericano; el papel central que toman los republicanos en los Estados Unidos en los asuntos de México, desde inicios del período de entreguerras, a través primero del Comité Fall, y después con el Presidente Harding; el apoyo del gobierno norteamericano al fortalecimiento del nuevo grupo en el poder, en los conflictos políticos con Carranza y después con De la Huerta, y en las negociaciones económicas con los banqueros, los petroleros y grupos extranjeros afectados por la Revolución; y la relación inversa entre la consolidación de la hegemonía estadounidense tras el fin de la Guerra Mundial, y la consolidación constitucional del México revolucionario.

### **3. CALLES: PRESIDENTE, JEFE MÁXIMO, Y BUEN AMIGO (1924-1934)**

#### **3.1. Introducción**

El período de gobierno de Álvaro Obregón llegó a su fin en 1924, tras derrotar a la rebelión delahuertista –generada ante el descontento de De la Huerta y sus seguidores, por el apoyo de Obregón a Plutarco Elías Calles para sucederle-, y la obtención del reconocimiento por parte de los Estados Unidos. Reconocimiento que se dio tras un arreglo con los banqueros respecto a la deuda externa, conocido como el “acuerdo de la Huerta-Lamont” y que tuvo severas críticas en torno no sólo al hecho de que se reconociera como parte de la deuda externa, la deuda de los ferrocarriles, sino a la propia legitimidad del Comité Internacional de Banqueros para negociar como representante de los tenedores de bonos en México; y de la firma de los Tratados de Bucareli, que comprometían al gobierno de Obregón a no afectar las propiedades norteamericanas de grandes extensiones de tierra, y de zonas petroleras, así como la formación de una Comisión de reclamaciones. Sucesos que mostraban una actitud de acercamiento de parte del gobierno mexicano con los inversionistas extranjeros y con el gobierno estadounidense, y mayor moderación de parte del gobierno mexicano en la aplicación de políticas de corte nacionalista.

Obregón fue sucedido en el cargo por Calles, que se desempeñó como Presidente de 1924 a 1928. Pero tras el fin de su período presidencial, se mantuvo en el poder hasta 1935. Pues mantuvo el control real del país, por encima del poder de los tres Presidentes electos o designados durante esta etapa, por lo que se le conoce como Maximato. Es este período durante el cual Calles se convierte en la figura política más importante del país, de la que se ocupa este capítulo.

El capítulo se divide en dos apartados. El primer apartado se refiere a la Presidencia de Calles, comprendido entre 1924 y 1928, y que en el contexto internacional podemos ubicar en el período de entreguerras durante el cual Europa se recupera, el comercio internacional crece, y la hegemonía de Estados Unidos se reafirma. Durante esta Presidencia en el ámbito interno se crean importantes instituciones como el Banco de México, y el Partido Nacional Revolucionario. En lo externo Calles pasó del enfrentamiento con los Estados Unidos -en especial por reglamentaciones en materia petrolera- a una relación amistosa a través del embajador estadounidense en México.

El segundo apartado se refiere a la etapa conocida como Maximato que comprende tres presidencias ( las de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez) sometidas a la autoridad de Calles, convertido en Jefe Máximo, que van de 1928 a 1934. Período durante el cual en el ámbito mundial se vive la crisis de 1929,<sup>229</sup> de la que la economía mundial salió hasta 1933. En el Maximato, las relaciones de amistad con los Estados Unidos sostenidas en los últimos años del gobierno de Calles, se mantienen. Destacando en este período los acuerdos respecto a la deuda externa, cuyo pago no había logrado concretarse por los problemas económicos de México.

Así, a lo largo del capítulo los temas más relevantes son: el programa económico desarrollado por Calles, en el que sin duda la creación del Banco de México jugó un papel central; el tema de la reglamentación del artículo 27 y los conflictos con las compañías petroleras; el conflicto Iglesia-Estado que repercute no sólo en la estabilidad interna del régimen, sino en su prestigio internacional; el tema de la renegociación del pago de la deuda externa,; y el impacto de la crisis mundial de 1929 en la economía mexicana, y por tanto su mayor inserción en la economía mundial.

### **3.2. Calles: del radicalismo a la moderación**

Plutarco Elías Calles asumió la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1924, tras un conflicto de la cúpula militar y política por la sucesión presidencial, en la que Obregón favoreció a Calles y no a Adolfo de la Huerta; y en donde éste último fue derrotado tras una campaña militar exitosa encabezada por el propio Obregón, que además recibió el apoyo diplomático y militar de parte del gobierno estadounidense. Con la derrota del movimiento delahuertista, la vía armada quedó cerrada como medio exitoso para acceder al poder, más no como forma de rebelarse frente al gobierno, y se mostró una nueva relación de cordialidad del gobierno mexicano con el de Estados Unidos. Sin embargo, el costo de esta victoria significó un gasto para el erario público de 60 millones

---

<sup>229</sup> Véase pp. 2-3.

de pesos,<sup>230</sup> cifra que repercutiría más tarde en el desarrollo del programa callista y en las relaciones de México con su vecino del norte.

Como Presidente Calles contaba con un ejército leal —tras la eliminación de los principales generales que había participado en la asonada delahuertista— y en vías de profesionalizarse, y con el apoyo de una parte importante de los sectores obrero y rural organizados en la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM) encabezada por Luis Morones.<sup>231</sup>

En materia económica, Calles comenzó su mandato con un déficit acumulado de 58.6 millones de pesos. Para subsanar el déficit el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, buscó recurrir al crédito externo, por lo que a mediados de diciembre, se acercó a la compañía norteamericana Huasteca Petroleum para el otorgamiento de un préstamo por 6 millones de pesos. Préstamo que comprometía al gobierno a "... mantener el *status quo* con respecto a los impuestos del petróleo".<sup>232</sup>

Pero el problema de desequilibrio presupuestal<sup>233</sup> no era un problema de 6 millones de pesos, sino un problema estructural. Pues los ingresos del gobierno se centraban en los impuestos al comercio, tales como los petroleros,<sup>234</sup> que habían venido reduciéndose por la caída de la producción<sup>235</sup> desde 1922. De ahí la importancia de la introducción de nuevos

<sup>230</sup> BAZANT, 1987, p. 193. Aunque según datos de la Cámara de Diputados citados en MEDINA, 1996, p. 92, los gastos ascendieron a 43.2 millones.

<sup>231</sup> MORONES, Luis N. (1890-1964). Nació en y murió en la Cd. de México. Dirigente obrero. Trabajó en la Mexican Light and Power y en la Mexican Telephone Company. Desde 1912 perteneció a la Casa del Obrero Mundial, dirigiendo en marzo de 1916, junto con otros, el Primer Congreso Nacional Obrero y, en octubre de 1917, el Segundo, donde representó la posición reformista dentro de los sindicatos. Participó en las huelgas realizadas durante el gobierno de Venustiano Carranza, motivo por el que estuvo preso. Durante los últimos años de ese régimen, se convirtió en uno de los más importantes líderes del movimiento obrero. En 1917 formó el Partido Socialista Obrero, para presentar candidatos a la legislatura federal; esta organización se desintegró al fracasar sus propósitos. El 1° de mayo de 1918, con motivo del Congreso Nacional Laboral celebrado en Coahuila, presidió la asamblea constituyente de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Diputado federal de las Legislaturas XXX y XXXI; fue herido en un altercado político en la misma Cámara de Diputados. A fines de 1919 fundó el Partido Laborista Mexicano, agrupación que respaldó la candidatura de Obregón en 1920. Cuando éste llegó a la presidencia de la República, Morones fue designado director de los Establecimientos Fábricas Militares. Al final del régimen Morones se había distanciado del Presidente. Apoyó la candidatura de Plutarco E. Calles, quien lo nombró secretario de Industria, Comercio y Trabajo. La CROM, bajo la dirección de Morones, llegó a tener 1.2 millones de miembros en 1924 y 2 millones en 1927. de Industria, Comercio y Trabajo (1° de diciembre de 1924 al 31 de julio de 1928) durante el gobierno de Calles, a la que renunció al ser asesinado el Gral. Obregón de cuya candidatura a la reelección presidencial se había mostrado adverso. Siguió figurando al frente de la CROM, cuya organización sufrió disensiones internas. En 1935 fue expulsado del país por su filiación callista. *Enciclopedia de México*, 1987, p. 5636. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 1066. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 768.

<sup>232</sup> ZEBADÚA, 1994, p. 264.

<sup>233</sup> Los Ingresos del gobierno mostraron una caída a partir de 1925. MEYER, 1972, Cuadro 4, p. 25.

<sup>234</sup> Si bien el monto de los impuestos petroleros se había venido reduciendo desde 1922, su importancia como porcentaje de los ingresos efectivos del gobierno federal se mantuvo, siendo en 1924 del 14.7%. Aunque el monto total de los impuestos pagados por la industria petrolera caerían en términos absolutos y relativos para 1925. *Ibid.* pp. 35.

<sup>235</sup> Véase *Ibid.* Cuadro 1, p. 21.

mecanismos fiscales durante 1924, como el impuesto sobre la renta que gravaba las ganancias personales y las utilidades de empresas y sociedades.

Contando con un presupuesto limitado (que había llevado a incumplir compromisos internacionales como el Convenio de la Huerta-Lamont), y sin la posibilidad de acceder a préstamos del exterior por presiones internacionales para la propia reanudación del pago de la deuda externa y para la flexibilización de la política petrolera, Calles se propuso, a fines de 1924, cumplir el viejo sueño de los gobiernos mexicanos de crear un banco central. Banco que como se disponía en el artículo 28 constitucional debía gozar del monopolio de la acuñación de moneda, y de la emisión de billetes.

Para cumplir tal propósito, Calles llevó a cabo varias medidas. En primer lugar fue destinando recursos a fin de crear una reserva de 50 millones de pesos para la formación del banco. Recursos que surgieron como resultado de la aplicación de recortes al gasto público, de la moratoria de la deuda, de la aplicación de un estricto programa económico, que permitió obtener un superávit mensual de 10 millones de pesos mensualmente y de las reservas acumuladas en la Tesorería.<sup>236</sup> Al mismo tiempo Pani designó a un grupo para elaborar el proyecto del Banco central, integrado por Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Elías S.A. de Lima. El 7 de enero de 1925, se aprobó la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que daba mayor autoridad al gobierno para supervisar las operaciones de los bancos privados, toda vez que éstos debían obtener autorización de la Secretaría de Hacienda para continuar con sus operaciones. Por ordenes de Calles el Banco Nacional de México dejaría de administrar los fondos de futuros pagos del impuesto a la exportación del petróleo y el impuesto de 10% de los ferrocarriles quedando en manos de la Comisión Monetaria.<sup>237</sup> Comisión que compartía características con lo que después sería el Banco central, pues supervisaba la circulación de dinero, servía de depositaria de las reservas monetarias del gobierno, y se pretendía que el gobierno controlara el 51% de su capital en acciones y el resto se vendiera entre inversionistas nacionales y extranjeros.<sup>238</sup>

Para el 25 de agosto el gobierno contaba con 40 millones de pesos destinados a la creación del banco, más 6 u 8 millones de dólares adicionales depositados en bancos de

<sup>236</sup> MANERO, 1957, p. 169-170.

<sup>237</sup> ZEBADÚA, 1994, p. 265.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 269.

Nueva York, lo que superaba la meta planteada para la creación del Banco de México. Mismo que se inauguró el 1 de septiembre de 1925, con reservas por 57 millones de pesos en oro.

El Banco, según su ley orgánica del 15 de agosto, tendría entre sus funciones: emitir billetes; regular la circulación monetaria, el tipo de cambio y la tasa de interés; hacerse cargo del servicio de la tesorería del gobierno; redescantar documentos de carácter mercantil; y operar con los bancos de depósito y descuento. Y se señalaba que la circulación de billetes debía limitarse al doble de la existencia en caja, no podría efectuar préstamos a los gobiernos federal, estatales o municipales por encima del 10% del capital exhibido, ni realizar actividades bancarias reservadas a bancos de industria, fomento, agricultura e hipotecarios.<sup>239</sup> El capital suscrito se fijó en cien millones de pesos en dos series de acciones: la serie "A" en manos del gobierno, que debía poseer el 51% de las acciones, y la serie "B" que podría ser ofrecida a bancos asociados<sup>240</sup> y al público. Dentro de su consejo de administración estuvieron representantes del empresariado nacional y extranjero como: Manuel Gómez Morín, Elías S.A. de Lima, Fernando de la Fuente, Alberto Mascareñas,<sup>241</sup> José Calderón, Adolfo Prieto, Carlos B. Zetina, Bertrand Holloway, y Salvador Cancino.<sup>242</sup> El director del Banco fue Mascareñas.

La creación del Banco generó serias críticas en el exterior, en particular del Comité Internacional de Banqueros que sostenía que las reservas para la formación del banco significaban un desvío de recursos que debían destinarse a los tenedores de bonos, de acuerdo al convenio De la Huerta- Lamont (suspendido desde 1924); el banco sería "una institución controlada por el gobierno" que no era merecedor de la "confianza de los centros bancarios internacionales"; y se criticaba la designación como agente

<sup>239</sup> Sin embargo durante sus primeros años el Banco no funcionó tal como se dispuso, pues para 1927 el Banco había prestado al gobierno más allá del límite del 10% del capital pagado del banco. Al no contar con suficientes bancos asociados, hizo contacto directo con el público, otorgando préstamos a particulares, en especial a personajes o empresas influyentes - como la Compañía Azucarera del Mante, S.A., del propio Calles- con lo que competía deslealmente con la banca privada. Y su emisión de billetes fue limitada, en parte por la reticencia del público a aceptar éstos. KRAUZE, 1977, pp.46-52.

<sup>240</sup> Los bancos asociados fueron el Banco de Londres y México, el Banco Nacional de México, el Banco de Sonora, el Banco Refaccionario de Occidente, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. *Ibid.*, pp. 43-44.

<sup>241</sup> MASCAREÑAS, Alberto. (1876-1944). Nació en Guaymas, Son., murió en la ciudad de México. Funcionario del sector público y luego miembro del servicio consular, fue subsecretario de Hacienda (1924), gerente de la Comisión Monetaria y primer director del Banco de México. Más tarde participó en la fundación de la Comisión Nacional Bancaria y de la Asociación de Banqueros (1928). Fue también comisionado diplomático en Londres. *Enciclopedia de México*, 1987, p. 5058.

<sup>242</sup> José Calderón era director de la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, Adolfo Prieto era el fundador y principal accionista de la Fundidora, Zetina era propietario de la fábrica de calzado Excelsior, S.A., Holloway era gerente de los Ferrocarriles Nacionales y ex director del Ferrocarril Mexicano, y Cancino era abogado y representante de El Águila Oil Company. *Ibid.*, p. 43.

norteamericano del Federation Bank de Nueva York (institución cercana a la central sindical estadounidense AFL-CIO) y no la del Federal Reserve Bank de Nueva York o Dallas.<sup>243</sup> De estas críticas es importante hacer notar que la creación de fuentes seguras de crédito interno a través del Banco Único de Emisión, pusieron en peligro el crédito externo; la falta de solvencia económica del gobierno, y el incumplimiento de sus compromisos internacionales lo hacían un agente financiero poco confiable; y que el gobierno se haya apoyado de un agente financiero vinculado al movimiento obrero internacional, en lugar de apoyarse en el sector empresarial.

La idea de la creación de un banco central no era exclusiva de México, se había extendido por toda América Latina<sup>244</sup> incluso con el apoyo del sector financiero internacional. Por ello es interesante preguntarse ¿por qué Calles insistió en la creación del Banco Único de México, aún y cuando para ello tuvo que desviar recursos que pudo utilizar en gasto social o en la construcción de infraestructura? y ¿cuál era el trasfondo de la oposición de la banca internacional a la creación del Banco de México? Respecto a la primera pregunta debe señalarse que una de las posibles razones por las que Calles impulsó la creación del Banco de México, fue que a través del Banco podría allegarse recursos sin necesidad de recurrir a préstamos internacionales para los cuales se ponían condiciones tales como la inafectabilidad de intereses extranjeros en México. Con relación a la oposición de los banqueros —en especial del Comité Internacional de Banqueros—, sin duda como ya se dijo, una de las razones por las que no apoyaron la creación del Banco fue que para su creación se desviaron recursos, que pudieron ser asignados al pago de la deuda. Pero más allá de esta razón, puede pensarse que a lo que realmente se oponían los banqueros era a que el gobierno mexicano adquiriera mayor autonomía financiera al disponer de recursos y crédito público propios, con lo que no tendría que someterse a las condiciones impuestas por grupos internacionales para la concesión de préstamos. La autonomía radicaba no sólo en el hecho que el banco fuera el monopolista de la emisión de dinero, sino que el banco estaba pensado como un banco controlado por el gobierno federal, con lo que la capacidad de intervención directa de los financieros internacionales se veía limitada.

---

<sup>243</sup> SMITH, 1973, p. 364.

<sup>244</sup> Véase ZEBADÚA, 1994, p. 258.

A través de los esfuerzos antes descritos, el gobierno de Calles buscó diversificar las fuentes de ingreso del gobierno para lograr el equilibrio del presupuesto, con el fin de llevar a cabo su proyecto de reactivación económica, que se basaba en la construcción de infraestructura, principalmente la construcción de caminos y obras de irrigación. El proyecto de construcción de carreteras<sup>245</sup> planeaba, a partir de 1925, la unión de las principales regiones industriales con los puertos más importantes del territorio.<sup>246</sup> Pero la construcción de carreteras no sólo permitiría la unificación del mercado interno, contribuyendo a facilitar la comercialización de productos a lo largo del país, sino que tenía una connotación política pues permitiría al gobierno un mayor control sobre el territorio nacional facilitando el desplazamiento de militares en caso de levantamientos en cualquier zona del país; además de reducir la importancia de los ferrocarriles, al extenderse a lo largo del país. Respecto a las obras de irrigación, quedó claro a partir de 1925 en la exposición de motivos de la Ley Federal de Irrigación, cuales eran las razones para impulsar dicho proyecto. Razones entre las que destacaba el apoyo al pequeño propietario,<sup>247</sup> que respondía al proyecto agrario<sup>248</sup> de Calles.<sup>249</sup>

En el ámbito externo, el gobierno de Calles gozaba de cierta estabilidad internacional al contar con el reconocimiento norteamericano, otorgado durante la presidencia de Obregón tras la firma de los Tratados de Bucareli. Aunque existían problemas pendientes en la relación con Estados Unidos, como la suspensión del pago de la deuda desde principios de 1924, por la imposibilidad del gobierno mexicano de hacerle frente, debido a los gastos que el aplastamiento de la rebelión delahuertista había ocasionado. Fuera de ello se creía que en Bucareli se había llegado a acuerdos en torno al petróleo, la cuestión agraria y las reclamaciones.

<sup>245</sup> Cabe destacar que la construcción de carreteras se financió con fuentes nacionales a través de un impuesto a la gasolina de tres centavos por litro, decretado en mayo de 1925. KRAUZE, 1977, p. 103.

<sup>246</sup> Para 1926 se construyeron los tramos México-Puebla correspondiente a la carretera México-Veracruz, y el tramo México-Pachuca, de la carretera Panamericana que uniría a la Ciudad de México con Chiapas por el sur y Tamaulipas por el norte. Además de planearse la construcción de la carretera México-Acapulco. *Ibid.* p. 106.

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 145. Y MEDINA, 1996, p. 107.

<sup>248</sup> Calles había declarado en una entrevista que quería "terminar el reparto, indemnizar a los propietarios y formar una clase de pequeños propietarios modernos con la ayuda de una política de riego, crédito, formación técnica". Citado en KRAUZE, 1977, p. 111.

<sup>249</sup> Hasta 1928, Calles fue el presidente que más impulso la reforma agraria, pues del total de tierras repartidas desde la época de Carranza, el 62% había sido repartido por él. Y de éstas el 50% se repartieron entre 1925 y 1926. *Ibid.*, pp. 115-116.

Sin embargo, la relación bilateral se dificultó no sólo por la imagen de radicalismo<sup>250</sup> que Calles proyectaba en ese momento, sino también por la representación que el Presidente Coolidge envió a México. El embajador norteamericano, James Scheffield,<sup>251</sup> era un abogado, racista y con un pensamiento marcadamente intervencionista con relación a México, con una posición cercana a los intereses petroleros y de la colonia norteamericana en México. La actitud del embajador coincidía con la política de protección a los derechos de propiedad en el exterior de Estados Unidos, seguida por la administración de Coolidge, que señalaba la necesidad de "... estar preparados para una intervención armada (...) en cualquier parte del globo en donde el desorden y la violencia amenacen los pacíficos derechos de nuestro pueblo".<sup>252</sup>

El temido radicalismo de Calles pronto se vio confirmado con la reglamentación del artículo 27. La reglamentación no respondía únicamente al deseo de aplicar el artículo 27 constitucional, sino también a la molestia del gobierno con las empresas por la reducción de la producción petrolera, hecho que se gestó desde 1923, y que para el gobierno mexicano era interpretado como una decisión de las compañías de desviar sus recursos hacia otros países como Venezuela —donde no había restricciones a estas inversiones como en México— y presionar al gobierno a ceder más allá de las concesiones hechas en Bucareli. Al mismo tiempo que se buscaba garantizar el control y conservación de los recursos naturales de México que de acuerdo a la interpretación oficial, en manos extranjeras reduían escasos beneficios al país.<sup>253</sup>

El 30 de diciembre de 1924 iniciaron las discusiones en el Congreso sobre la ley reglamentaria<sup>254</sup> del artículo 27 constitucional en materia petrolera. Al respecto en el Congreso se presentaron dos proyectos, el del diputado Justo A. Santa Anna, que proponía el reconocimiento absoluto de todos los derechos sobre el subsuelo adquiridos antes de la entrada en vigor de la nueva Constitución; y el proyecto de la Comisión Mixta, encargada de redactar el nuevo proyecto de la ley reglamentaria, que proponía confirmar sólo los derechos de quienes hubieran iniciado sus trabajos antes de mayo de 1917 (efectuando un

<sup>250</sup> Al inicio de su gobierno, Calles era considerado por algunos como representante del ala progresista del grupo de Sonora, como un "hombre de izquierda, y por otros como un socialista, como un bolchevique. MEYER, 1981, p. 1189. y MEYER, 1972, p. 219.

<sup>251</sup> Sheffield era un antiguo abogado de compañías norteamericanas. Consideraba a los mexicanos como "...indolatinos que (...) en el último análisis no reconocen más argumento que la fuerza". SMITH, 1973, p. 347.

<sup>252</sup> Citado en MEYER, 1972, p. 222.

<sup>253</sup> Calles declaró durante su campaña presidencial que el capital extranjero había llegado a México para "tomar todo y no dejar nada" y que su interés era "salvaguardar lo que pertenecía a México". *Ibid.*, p. 225.

<sup>254</sup> Véase nota 75.

acto positivo) y un límite de tiempo para el disfrute de tales derechos. A su vez Calles presentó un proyecto para reglamentar la fracción I del artículo 27, proponiendo que se prohibiera a los extranjeros poseer terrenos en una faja de 50 y 100 Km, a lo largo de las costas y las fronteras respectivamente; lo que afectaría a las propiedades petroleras en las costas del Golfo de México.

La posible aprobación de estas leyes desató una serie de declaraciones del gobierno norteamericano y del mexicano en torno a las fracciones I y IV de dicho reglamento. En junio el Secretario de Estado norteamericano Kellogg hizo declaraciones amenazantes al señalar que su gobierno "... continuará apoyando al Gobierno de México sólo en tanto que proteja las vidas y derechos de los americanos y cumpla con sus compromisos y obligaciones internacionales; (agregando que) el Gobierno de México está siendo juzgado ante el mundo..".<sup>255</sup> Frente a estas declaraciones la respuesta de Calles fue que "México no permitía ser juzgado por nadie por lo que a su política interna se refería, y menos aún reconocía al Secretario de Estado norteamericano ningún derecho para intervenir en sus asuntos internos."<sup>256</sup>

A partir de noviembre, y hasta diciembre, se daría un intercambio de notas diplomáticas entre el embajador norteamericano y el Secretario de Relaciones Exteriores en donde el gobierno norteamericano señalaba la urgencia de firmar un Tratado de Amistad y Comercio, e insistía en el respeto a los acuerdos de 1923. Frente a lo que el gobierno mexicano defendió su proyecto de ley y estableció que los acuerdos de 1923 sólo habían tenido un carácter formal en lo referente a las Comisiones de reclamaciones, quedando el resto de los puntos como mero intercambio de opiniones.<sup>257</sup> Finalmente el 31 de diciembre de 1925 y el 21 de enero del siguiente año se aprobaría la reglamentación de las fracciones I y IV del artículo 27 respectivamente.<sup>258</sup>

La reglamentación de la fracción I,<sup>259</sup> conocida como la ley de extranjería, prohibía a los extranjeros y a las compañías con mayoría de acciones extranjeras, poseer indefinidamente propiedades dentro 50 kms. a lo largo de las costas y de 100 kms. a lo largo de las fronteras, y se les prohibía poseer intereses mayoritarios en compañías de

<sup>255</sup> GOMÉZ, 1987, p. 113.

<sup>256</sup> MEYER, 1972, p. 282.

<sup>257</sup> MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, 1926, pp. 7-26.

<sup>258</sup> MEYER L., 1977, p. 225.

<sup>259</sup> Esta ley ponía en peligro propiedades extranjeras como la de William R. Hearst en Chihuahua, las mineras y ganaderas de Greenc en Sonora y las de las empresas petroleras en Tamaulipas y Veracruz. MEYER, 1981, p. 1224.

fraccionamiento de terrenos. Además fijaba plazos para que las compañías extranjeras y los individuos extranjeros se deshicieran de sus tierras (diez años para las primeras y para los individuos cinco años después de su muerte).

La reglamentación de la fracción IV relativa a los derechos petroleros, establecía que los propietarios de terrenos petrolíferos tendrían que cambiar sus títulos de propiedad anteriores a 1917 por concesiones confirmatorias, en caso de haber realizado un acto positivo, teniendo las concesiones un límite de 50 años contados a partir del inicio de los trabajos de explotación o de la celebración del contrato de arrendamiento en su caso. De no cumplirse con lo dispuesto por esta ley o no realizar actos positivos, se perderían los derechos de propiedad. Sobre las tierras no trabajadas, se otorgarían "concesiones preferentes" con una duración de 30 años.<sup>260</sup>

La aprobación de estas leyes también generó una discusión de carácter diplomático, desde el 8 de enero hasta el 27 de marzo de 1926, en donde los puntos centrales de la discusión eran el cuestionamiento de parte del gobierno norteamericano de la retroactividad del artículo 27 considerando las decisiones de la Suprema Corte Mexicana, la definición de "actos positivos"<sup>261</sup> y los derechos confirmatorios, así como la renuncia a la protección extranjera. Cuestiones que el Secretario de Relaciones Aarón Sáenz<sup>262</sup> buscó aclarar o defender a lo largo de sus notas.<sup>263</sup>

En resumen, con la aprobación de esta ley se desconocía lo acordado en las Conferencias de Bucareli, dejando sentado que éstas no eran un acuerdo oficial que comprometía al gobierno mexicano a respetar la inafectabilidad de los intereses extranjeros. En la fracción I se sostenía la validez de la Doctrina Calvo, y en la fracción IV se insistía en que los propietarios debían solicitar la confirmación de sus derechos, mismos que no serían

<sup>260</sup> SMITH, 1973, pp. 345-346.

<sup>261</sup> Véase p. 76.

<sup>262</sup> SÁENZ, Aarón. (1891-1983). Nació en Monterrey, N.L., y murió en México, D.F. Abogado. Se unió a Carranza en 1913, a raíz de la Decena Trágica. Como subteniente de estado mayor de Obregón hizo con éste las campañas contra Huerta en Sonora, Sinaloa, Jalisco, Colima, Michoacán, Guanajuato, Tepic, Querétaro, Hidalgo y el Distrito Federal; contra Zapata y los convencionistas en Veracruz, Tlaxcala y Puebla; contra Villa, en Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí y Coahuila; y contra el maytorenismo y el villismo en Sinaloa y Sonora. Fue secretario particular y jefe de estado mayor de Obregón, cuando éste fue ministro de Guerra; diputado a la XXVII Legislatura federal en 1917 y 1918. Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Brasil (1918); secretario de Relaciones Exteriores (1921-1922); jefe de la campaña política para la reelección de Obregón (1928); gobernador de Nuevo León (1927-1930); secretario de Educación Pública (1930) y de Industria, Comercio y Trabajo (1931). Senador por su estado natal durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez. Jefe del Departamento del Distrito Federal (1932-1934). Publicó *La política internacional del presidente Obregón* (1960) y *La política internacional de la Revolución* (1961). *Enciclopedia de México*, 1985, pp. 7075-7075. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 242-243.

<sup>263</sup> Véase MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, 1926, pp.27-82.

a perpetuidad. Se confirmaba la definición de "acto positivo" como condición para la confirmación de los derechos. Existiendo una aparente contradicción entre lo que se disponía en la fracción IV sobre la confirmación de los derechos de propiedad y la fracción I sobre las zonas prohibidas, pues los extranjeros que poseyeran tierras en las zonas prohibidas en la fracción I, no podrían ver confirmados sus derechos aún cumpliendo con todo lo dispuesto en la fracción IV.

Al mismo tiempo que se aplicaba la ley sobre los intereses petroleros, el gobierno de Calles buscó mantener relaciones cordiales con el sector financiero, para crear un contrapeso dentro del grupo de los más influyentes hombres de negocios norteamericanos en las decisiones del gobierno estadounidense en relación con México. A lo largo de 1925 se mantuvo en comunicación con los banqueros, quedando claro que el gobierno mexicano no repudiaba la deuda exterior,<sup>264</sup> aunque no se lograba llegar a un nuevo arreglo. A mediados del año el Comité Internacional presentó un memorándum al gobierno mexicano en donde se proponía llegar a un convenio modificado, donde los banqueros aceptarían de manera condicional la separación de la deuda ferroviaria de la nacional, y estaban dispuestos a posponer el pago de los pagarés de 1924 hasta 1928. La respuesta de Pani, fue dada en agosto, y consistió en la presentación de una propuesta de convenio que incluía la separación de la deuda ferroviaria de la nacional, el traspaso de los ferrocarriles a manos privadas, mismos que funcionarían con sus propios recursos destinando parte sus ganancias al pago de sus adeudos y de la deuda externa, para lo cual el gobierno mantendría los impuestos existentes sobre los ferrocarriles y asignaría los impuestos de la producción petrolera.<sup>265</sup> Al Comité le preocupaba la integración del consejo de administración de los Ferrocarriles Nacionales, pedían un informe detallado del estado financiero de la empresa, y el control efectivo de la misma.<sup>266</sup>

<sup>264</sup> La preocupación por la reanudación del pago de la deuda externa estuvo latente desde agosto de 1924, fecha en que el gobierno de Obregón negoció un préstamo por 50 millones de dólares con el banquero norteamericano Arlitt. Con el que se pretendía pagar al Comité Internacional el pago atrasado del 1 de julio y el siguiente pago del 1 de enero de 1925, y otra parte se pensaba utilizar para abrir el banco central. Para septiembre el gobierno esperaba recibir 37,000,00 dólares de los que 17,500,000 dólares se destinarían al Comité, 1,500,000 a Arlitt por servicio del préstamo, y 18,500,000 para la Tesorería, menos la comisión de Arlitt. Pero para fines de octubre el préstamo había fracasado. Otro intento fue la solicitud hecha por Pani al Comité de Banqueros, en febrero de 1925, por 60 millones de dólares, de los cuales 25 millones se destinarían a cubrir el déficit presupuestal, 17,500,000 al pago del servicio de la deuda, y el resto para la apertura del banco central. ZEBADÚA, 1994, pp. 261-263 y 267-268.

<sup>265</sup> SMITH, 1973, p. 358.

<sup>266</sup> ZEBADÚA, 1994, p. 287.

Sobre estas bases, en octubre se firmó el convenio Pani- Lamont, también conocido como Enmienda Pani. La reestructuración del convenio estuvo sujeta a "la verdadera capacidad financiera del Gobierno". La deuda quedó reducida a \$890, 201,891.89 pesos. Cifra reducida en comparación con el Convenio de 1922 por la separación de la deuda ferrocarrilera de la deuda pública federal. Se difirió el pago de los vencimientos insolutos de 1924 y 1925 hasta 1928, en un período de ocho años. Como resultado de la separación de la deuda ferrocarrilera, los fondos mínimos por servicio de intereses corrientes de 1926 y 1927 se redujeron a 21,385,690 y 22,023,802 pesos respectivamente.<sup>267</sup> Se acordó la devolución de los Ferrocarriles Nacionales el 31 de diciembre a la empresa privada ( que contaba con accionistas privados y con el gobierno como accionista principal), en condiciones tales que se generaran ganancias suficientes para cubrir sus obligaciones, acordando no modificar las tarifas existentes. Para el pago de la deuda ferrocarrilera contraída con el Comité se destinarían las entradas netas de los Ferrocarriles, así como los pagos de derechos de exportación e impuestos sobre producción de petróleo, que de no ser suficientes serían cubiertas por el gobierno. El impuesto de 10% sobre las entradas brutas por fletes y pasajes de los Ferrocarriles se destinaría a cubrir parte de la deuda ferrocarrilera y a la rehabilitación de los ferrocarriles. Se adicionó al convenio los bonos de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura S.A.<sup>268</sup> fechados el dos de noviembre de 1908.<sup>269</sup> El Convenio fue aprobado en enero de 1926. Año en que el gobierno de Calles enviaría el primer pago por 10.7 millones de dólares, siendo efectuado el último en 1927<sup>270</sup>. Por su parte el Comité no se comprometía a nada, y sólo se señalaba que "... se hallaba dispuesto a recomendar a los depositantes (...) que acepten las siguientes reformas al Convenio..."<sup>271</sup>

<sup>267</sup> PANI, 1926, p. 648.

<sup>268</sup> La Caja era una institución federal a partir del decreto del 2 de junio de 1917. Sus bonos por valor nominal de 50 millones de pesos estaban garantizados por el gobierno de acuerdo al Convenio De la Huerta-Lamont. Y ahora que la Caja estaba en vías de liquidación, por malos manejos (del total de préstamos por \$55 millones, 53 millones fueron prestados a sólo 96 individuos), y por la falta de pagos de sus deudores, el gobierno asumía su deuda. Por lo que se canjearon los bonos de la Caja por bonos de Deuda Pública con lo que el gobierno podría destinar hasta diez millones de pesos para comprar en el mercado libre los antiguos bonos de la Caja o las nuevas obligaciones del Tesoro a precios de no más del 56% de su valor nominal e interés; a través de dicho canje la Caja "renunciará a favor del Gobierno a sus derechos sobre terrenos, hipotecas y cualesquiera otras propiedades, tal como los posea el 13 de octubre de 1925...". Con ello el gobierno podría utilizar los bienes de la Caja, aportando parte de estos activos liberados de la Caja al capital del Banco Nacional de Crédito Agrícola -destinado al fomento de la pequeña agricultura-, usándolos como instalaciones gubernamentales, o poniéndolos a la venta en subastas públicas. *Ibid.* pp. 106-109 y 631-632. y BAZANT, 1987, p. 196.

<sup>269</sup> PANI, 1926, pp. 103-110 y 623-639.

<sup>270</sup> BAZANT, 1987, p. 198.

<sup>271</sup> PANI, 1926, p. 624.

Para 1926 las condiciones internas y externas habían cambiado en contra del gobierno de Calles. En el ámbito nacional el conflicto entre la Iglesia<sup>272</sup> y el Estado se agudizó, y a finales del año estalló nuevamente la guerra yaqui.<sup>273</sup> En el ámbito internacional, el gobierno mexicano enfrentaba las protestas de los petroleros a ley petrolera de 1925. Las compañías recurrieron a los tribunales mexicanos para ampararse frente a dicha ley, con lo que de nuevo, como en 1922, se dejaba en manos de la Suprema Corte, la resolución de la controversia sobre la aplicación y retroactividad del artículo 27. Entre enero y marzo de 1926 la Asociación de Productores de Petróleo en México<sup>274</sup> estableció pláticas con el gobierno mexicano, en torno a la ley petrolera, pero las negociaciones fracasaron.

El 27 de marzo Calles pareció flexibilizar su postura, dejando abierta la puerta para que la Suprema Corte resolviera la controversia en torno a la ley de 1925.<sup>275</sup> Pero siguió intentando limitar al capital extranjero en otros frentes, pues a fines de abril dictó un acuerdo "... sobre los bienes y negocios.." dentro de México, con el que los contratos, concesiones y permisos entre el gobierno federal y los extranjeros deberían incluir una

<sup>272</sup> El conflicto entre la Iglesia y el Estado se venía gestando desde la época carrancista, en particular a partir de la promulgación del Artículo 130 de la Constitución de 1917. En 1923 la tensión aumentó con la expulsión del nuncio apostólico y la detención de la construcción del monumento a "Cristo Rey" en el Cerro del Cubilete, Guanajuato. Durante los tres primeros años de su gobierno, Calles mostró una actitud anticlerical. Pero fue a partir de 1926 que el conflicto se agudizó a raíz de la publicación en la prensa de una vieja declaración del arzobispo de México José Mora y del Río censurando los artículos 3, 5, 27 y 130 de la Constitución. Tras lo que el gobierno decretó el cierre de escuelas católicas y de conventos, la expulsión de 200 sacerdotes extranjeros y la limitación del número de sacerdotes en los estados. Al poco tiempo se formó la Liga Nacional de la Defensa de la Libertad Religiosa (LNDLR). El 14 de junio de 1926 Calles firmó el decreto reglamentario del artículo 130 constitucional, conocido como Ley Calles, que entraría en vigor el 31 de julio. Fecha en que las autoridades eclesiásticas decidieron suspender el culto el 31 de julio de ese año. Además los obispos y los católicos en general protestaron contra la Ley Calles y pidieron la reforma de la Constitución. En el verano de 1926 el Estado declaró la suspensión de los cultos, como respuesta a la huelga del culto público. Para agosto de 1926 se percibía la cercanía de la confrontación armada, que comenzaría en 1927 bajo la dirección de la LNDLR. MEYER, 1977, pp. 222-236 Y MEYER, 1981, pp. 1189-1190.

<sup>273</sup> En 1926 resurgió el conflicto entre el gobierno mexicano y los yaquis, por invasiones de tierras en haciendas norteamericanas. Conflicto que se vio agravado por el supuesto ataque de yaquis, en la madrugada de 12 de septiembre, contra el convoy de Obregón. Desplegándose una guerra feroz contra los yaquis que implicó no sólo la movilización de tropas sino también combates aéreos. La guerra llegó a su fin en junio de 1927 con la derrota de los yaquis. MEYER, 1977, pp. 23 y 130-131. Para los antecedentes de este período véase nota 137.

<sup>274</sup> Véase p.40.

<sup>275</sup> Probablemente la moderación de Calles no sólo se debió a la presión norteamericana, sino también a la búsqueda de una conciliación entre su propio gabinete. Pues no existía dentro del gobierno mexicano un consenso en torno a la reglamentación de la ley petrolera de 1925. Un sector encabezado por el Secretario de Industria, Luis Morones, artífice de dicha ley, junto con el secretario de Agricultura, Luis L. León y el propio Calles favoreció la modificación de los derechos petroleros. En tanto Pani y el Secretario de Relaciones Exteriores Arón Sáenz buscaban impedir un choque con los intereses petroleros que pudiera afectar las relaciones con Estados Unidos, pugnando por el respeto a los derechos adquiridos antes de la promulgación de la Constitución de 1917 y en acuerdo a los Convenios de Bucareli. MEYER, Lorenzo, 1972, pp. 239-242. Incluso esta oposición a la ley petrolera pudo ser uno de los motivos de las renuncias de ambos secretarías a principios de 1927, siendo sustituidos por Luis Montes de Oca en Hacienda y Genaro Estrada en Relaciones Exteriores. *Ibid.*, pp. 111-112.

cláusula por medio de la cual el concesionario se consideraba expresamente mexicano.<sup>276</sup> Y a principios de mayo se expidió una nueva legislación minera, acorde con la Constitución de 1917, que en su artículo 27 otorgó el derecho de la nación sobre el subsuelo. De acuerdo al gobierno, la ley buscaba favorecer a los mineros pequeños, evitar la especulación, aumentar la producción minera con un trabajo continuo, y preservar los recursos de México. En la ley se establecía que el gobierno otorgaría concesiones de explotación por 30 años con derecho a ser renovados. La ley establecía una división entre la industria minera, petrolera y de "diversos minerales"; dejaba en manos del gobierno federal la industria minera; dividió las concesiones en diversas categorías; exigió pruebas del descubrimiento de minas antes de otorgar concesiones para la explotación; y fijó niveles mínimos de producción para que se mantuvieran los derechos de explotación; estableció reglas para la inspección gubernamental de las minas y en la venta de una concesión; y fijó la proporción de 90% de mexicanos que debían laborar en esta actividad con relación a los extranjeros.<sup>277</sup> Las protestas de los mineros no se hicieron esperar, en Washington se señaló que "mientras la ley estimularía la producción en el presente, forzando las tenencias en manos mexicanas y restringiendo el tamaño de las propiedades eventualmente trabajaría en detrimento de la industria".<sup>278</sup>

En tanto Scheffield y los petroleros instigaban a favor de una intervención en México, mientras los banqueros mantenían una posición más conciliadora al cumplir México con sus obligaciones con el Comité, con lo que se rompió de momento con el bloque que habían formado ambos grupos para frenar las medidas de los gobiernos de la revolución contra los intereses extranjeros. La posición del gobierno norteamericano se acercaba más a la de los petroleros, al considerar necesaria la protección de sus intereses en México pues según el Secretario de Estado Kellogg: "...Este principio está en juego no sólo en México, sino en otros países latinoamericanos y tal vez en otras partes y llegará a ser cada día más importante (...) con nuestro desarrollo como nación acreedora. Del total de las inversiones norteamericanas en el extranjero en 1924, un 44% se hizo en la América Latina. Cualquier debilidad de nuestra actitud aquí (en México) se reflejará sin duda casi inmediatamente en otros países extranjeros".<sup>279</sup> Pero la oposición del gobierno

<sup>276</sup> ZEBADÚA, 1994, p. 298.

<sup>277</sup> WIONCZEK, 1967, pp.190-192. y BERNSTEIN, 1965, pp. 152-153.

<sup>278</sup> BERNSTEIN, 1965, p. 153.

<sup>279</sup> SMITH, 1973, p. 348.

norteamericano a la actitud del mexicano no radicaba únicamente en su política nacional sino también respecto a la política exterior mexicana en América Latina. En particular por el apoyo velado de México a los rebeldes nicaragüenses.<sup>280</sup>

El gobierno norteamericano presionó al gobierno de Calles no sólo por la vía diplomática, sino también por la vía comercial, al prohibir la exportación de aviones pedidos para la campaña contra los yaquis. Junto con la presión del gobierno estadounidense, los petroleros y grupos católicos en Estados Unidos llevaron a cabo una campaña de prensa en contra del gobierno mexicano. Las compañías norteamericanas se negaron a su vez a acatar la ley petrolera. Ante la presión desde diversos frentes, la postura del gobierno mexicano se flexibilizó hacia octubre, tras la declaración de Morones de que las compañías con interés en "zonas prohibidas" adquiridos antes de mayo de 1917, podrían mantener dichas propiedades sin necesidad de renunciar a su nacionalidad extranjera; lo mismo que las compañías mexicanas con mayoría de acciones extranjeras. Y se retiraba el plazo de cincuenta años dado a las concesiones, ampliándolo hasta la fecha de disoluciones de las sociedades. El plazo para el cumplimiento de estas nuevas disposiciones era el 31 de diciembre, tras el que las compañías que no solicitaran concesiones confirmatorias perderían todos sus derechos. Sin embargo las compañías no acataron estas disposiciones, por lo que el gobierno mexicano procedió a cancelar los permisos provisionales de perforación otorgados en 1926 y a consignar a estas empresas ante el procurador general. Con esto la ley petrolera no se modificaba, y no se llegaba a una abierta confrontación con las compañías petroleras, dejando la resolución en manos del Poder Judicial.<sup>281</sup>

Con los banqueros se continuó manteniendo una buena relación tras el pago del segundo semestre de 1926. Aunque las dificultades económicas en México se agravaban por el boicot comercial de los católicos, la difícil situación de los Ferrocarriles Nacionales de mantener el pago de su deuda, y el fuerte endeudamiento del gobierno con el Banco de México que contribuyó a la caída de las reservas de oro del Banco, frente a lo que el gobierno aumentó la circulación de plata, aún cuando el valor de la plata caía en esta época.<sup>282</sup>

<sup>280</sup> En Nicaragua se libró entre 1926 y 1927 una guerra civil entre liberales del Partido Liberal de Nicaragua encabezadas por el exvicepresidente Juan Sacasa y los conservadores de Adolfo Díaz que era apoyado por los Estados Unidos.

<sup>281</sup> MEYER, 1972, pp. 249-253.

<sup>282</sup> ZEBADÚA, 1996, pp. 301-303.

A fines de 1926, Calles se mostró dispuesto a llegar a una solución en el problema petrolero, señalando durante la apertura de sesiones del Congreso, en septiembre de 1926, que: "Si en la práctica (...) el Gobierno encontrare que la aplicación de estas leyes no estuviera conforme con la política que ha normado la actitud y los propósitos de México, o si la experiencia aconsejara modificaciones dentro de un espíritu de justicia y de equidad, el Ejecutivo de mi cargo iniciará las medidas correspondientes; o (...) dictará los acuerdos necesarios para conformar la aplicación de las disposiciones relativas a la política que ha venido siendo la norma del Gobierno (...)".<sup>283</sup>

Para 1927 Calles propuso el arbitraje de la Haya. Hecho a destacar por la antigua oposición de los revolucionarios a que el derecho internacional se situara por encima del nacional, como se puso de manifiesto en las discusiones del Congreso Constituyente de Querétaro al tratarse el tema de la renuncia a la condición de extranjería para permitir que los extranjeros adquirieran propiedades en México; o como el propio Calles lo había manifestado en 1925 al señalar que: "... México no permitía ser juzgado por nadie por lo que a su política interna se refería...".<sup>284</sup> Probablemente la moderación respondió no sólo a las presiones diplomáticas, sino a la necesidad de que la producción petrolera mejorará, pues su estancamiento había llevado a dificultades económicas al gobierno mexicano con lo que el proyecto de reconstrucción se estancó. Aunque el estancamiento no era una simple decisión de las compañías para protestar por las medidas nacionalistas del gobierno, sino que se debía a la situación de sobreproducción mundial que llevó a las compañías a reducir sus actividades en México; y al agotamiento de los pozos petroleros hasta entonces descubiertos. Pero a pesar de que la propuesta de Calles obtuvo el respaldo del Congreso norteamericano, Coolidge se negó a aceptar el arbitraje de los "derechos de propiedad"<sup>285</sup> norteamericanos.

Mientras esto ocurría en México, en los Estados Unidos casi al mismo tiempo Alberto J. Pani y Álvaro Obregón, con plenos poderes para negociar, intentaban llegar a un acuerdo directamente con los representantes de las compañías. Quienes finalmente decidieron no seguir adelante con las conversaciones, pues un arreglo en esos momentos le

<sup>283</sup> ESTRADA, 1970, pp. 404-405.

<sup>284</sup> MEYER, 1972, pp. 235.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 259.

quitaría presión a Calles para modificar la ley petrolera.<sup>286</sup> De este intento vale la pena destacar el resurgimiento en el ámbito internacional de Obregón en la búsqueda de solución a un conflicto que aparentemente en su administración había quedado solucionado.

Pero el resurgimiento político de Obregón no sólo se dio en el ámbito internacional sino también en México, donde se respiraba ya el ambiente de la sucesión presidencial. Sucesión en la que se contemplaba la candidatura de Obregón, para lo cual fue necesario la modificación, en octubre de 1927, de los artículos 82 y 83 constitucionales referentes a la elección presidencial, con lo que se abandonó una de las principales banderas de la revolución: la no-reelección. Esta misma situación de lucha electoral se vivía en Estados Unidos, lo que probablemente jugó a favor de México para evitar la intervención armada por el conflicto petrolero.

Para 1927 la situación entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras se tensó más por la actitud de desafío de las compañías frente al gobierno mexicano, pues éstas decidieron continuar con la explotación de petróleo, aún cuando no contarán con los permisos de perforación. La reacción del gobierno mexicano fue la aplicación de fuertes multas, y el cierre de válvulas de pozos perforados sin autorización. Las empresas desafiaron nuevamente al gobierno reanudando sus actividades. Por lo que en julio el gobierno de Calles recurrió al ejército para hacer efectivo el cierre de pozos que no contaran con permisos. Las compañías, apoyadas por la embajada norteamericana, pidieron la intervención armada del gobierno norteamericano, pero esta intervención no ocurrió, en parte como ya se señaló por la cercanía de la sucesión presidencial, así como por la oposición de un grupo numeroso a la intervención armada en México.<sup>287</sup> En México, la inminencia de la intervención parecía tan cercana, que Calles ordenó a Lázaro Cárdenas, comandante militar de la zona petrolera, a que en caso de invasión se incendiaran los campos de las compañías.

Para este año las condiciones económicas del país no eran buenas. Pani había renunciado a la Secretaría de Hacienda en febrero y había sido sucedido por Luis Montes de Oca.<sup>288</sup> El nuevo secretario enfrentó problemas presupuestales que dificultaban cumplir

<sup>286</sup> *Ibid.*, pp. 264-266.

<sup>287</sup> *Ibid.*, pp. 253-257.

<sup>288</sup> MONTES DE OCA, Luis. (1894-1958). Nació y murió en la cd. de México. Contador público y financiero. Participó en la lucha revolucionaria contra el régimen de V. Huerta. Fue ayudante de Roberto Pesqueira, agente confidencial de V.

con el Comité, pues los impuestos petroleros continuaban cayendo, abrogándose en marzo el acuerdo que asignaba estos impuestos al servicio de la deuda. En abril se redujeron en 10 millones de pesos los gastos y sueldos de las dependencias gubernamentales, y se aplazó el pago a proveedores y contratistas del gobierno. En mayo fueron declarados en suspenso los pagos de Ferrocarriles Nacionales al Comité. Para junio el gobierno redujo la partida presupuestal del ejército ante la derrota de los yaquis, lo que permitió reducir los gastos. En el mismo mes el gobierno solicitó un préstamo por 5 millones de dólares a los banqueros y petroleros. Recibiendo en julio un préstamo por 2 millones, a pagar a partir de diciembre. Con dificultad, el gobierno logró cumplir con el pago al Comité del primer semestre de 1927.<sup>289</sup> Pero sin duda, este pago fue un factor que influyó en que la temida intervención norteamericana no se diera en México.

La situación no cambiaría hasta la segunda mitad de 1927, tras la renuncia del embajador Scheffield en julio y el nombramiento en septiembre de Dwight Morrow<sup>290</sup> como nuevo embajador. Morrow, hombre cercano al Comité Internacional de Banqueros, recibió como instrucción de Coolidge: "Manténganos (a los Estados Unidos) alejados de una guerra con México".<sup>291</sup> La política del embajador destacó por el principio de diplomacia, alejado de la actitud amenazante de Scheffield, lo que marcó un cambio en las relaciones con México, pasando de un pro-intervencionismo militar a un intervencionismo basado en la diplomacia, caracterizado por la persuasión y la negociación.

Del cambio en la política norteamericana respecto a México a partir de 1927 surgen varias interrogantes ¿Por qué ocurrió este cambio a partir de 1927? ¿Qué intereses estaban

Carranza en Washington; Cónsul Gral. en El Paso, Texas, EUA, y más tarde en Hamburgo y en París. De 1924 a 1927 fue Contralor Gral. de la Nación, y logró establecer una organización modelo, en sus sistemas administrativos y en su moralidad, ayudado por un grupo de contadores públicos, los que por primera vez colaboran con el Gobierno, y de los que Montes de Oca fue el primer Presidente cuando éstos formaron su Instituto. De Contralor Gral. pasó a ocupar el cargo de Ministro de Hacienda y Crédito Público, que ocupó de 1927 a 1932. El 25 de julio de 1930 firmó un convenio con el Comité Internacional de Banqueros, por el cual se consolidó y pago de la deuda externa, reduciéndola en un 45% de su valor nominal. Firmó el arreglo de la deuda de los FF.CC. NN. Reorganizó los sistemas fiscales de la Federación de los Estados y de los Municipios. A su iniciativa se firmaron la Biblioteca y los Archivos Económicos de la Secretaría de Hacienda. Autor de la reforma monetaria de 1931, por la cual se desmonetizó el oro, y creó la Comisión Reguladora de Cambios. Dirigió el Banco de México de 1935 a 1940. Retirado de la vida pública creó y dirigió el Banco Internacional. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 768. *Enciclopedia de México*, 1987, p. 5553. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 1049.

<sup>289</sup> ZEBADÚA, 1994, pp. 308-318.

<sup>290</sup> Morrow era un abogado de 54 años, antiguo compañero de clase de Coolidge, socio de la casa Morgan desde 1914. En 1918 se desempeñó como asesor del Consejo Aliado de Transporte Marítimo y como consejero del general Pershing en Francia. En 1924 fue director de la General Electric Co., del Banker's Trust Co. y de la Guaranty Co. de Nueva York. En 1925 fue director del Consejo Presidencial de Aeronáutica. ZEBADÚA, 1994, p. 172.

<sup>291</sup> MEYER, 1977, p. 30

detrás de este cambio de política? y ¿Por qué al gobierno norteamericano le interesó apoyar el fortalecimiento del gobierno mexicano? Para responder a estas interrogantes se puede partir del análisis de la coyuntura política que Estados Unidos vivía en ese momento con la elección presidencial en ciernes. Marco dentro del cual el presidente Coolidge tuvo que distanciarse de los petroleros cuya imagen pública estaba deteriorada a raíz del escándalo desatado tras conocerse de los manejos del republicano Albert Fall, quién al desempeñarse como Secretario del Interior del anterior Presidente (Harding), realizó el traspaso ilegal de reservas petroleras de la Marina de Estados Unidos a compañías petroleras norteamericanas como la Doheny y Sinclair; por lo que Coolidge prefirió alejarse de este grupo que probablemente a los ojos de los votantes se vería como contrapuesto a los intereses de la nación estadounidense.<sup>292</sup> La oposición a la intervención armada de importantes sectores norteamericanos también pesó. Dentro de estos sectores estaban el sector financiero representado por el Comité Internacional y la casa J. P. Morgan. En el Congreso norteamericano pareciera que la política exterior hacia México también cambió, como se puso de manifiesto a través de los senadores demócratas William Borah,<sup>293</sup> presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, y Robert La Follete (autor de la resolución que recomendó la investigación contra Fall),<sup>294</sup> que también se opusieron a la intervención; al igual que los intelectuales representados por Frank Tannenbaum y Samuel Guy Inman.<sup>295</sup> Incluso al interior del gobierno norteamericano había posiciones contra la posible intervención armada como se desprende de las declaraciones hechas en 1927 por el subsecretario de Estado Robert Olds en torno a las compañías petroleras y la política norteamericana hacia México: "... Han estado viniendo con nosotros con la misma historia durante décadas y todo ese tiempo han seguido trabajando y extrayendo petróleo" y agregaba que "las partes que quisieran que usáramos el garrote en México no se daban cuenta de que esa táctica invariablemente empeoraba toda la situación".<sup>296</sup> Otro factor importante es la llegada de Morrow a la embajada, con lo que los intereses financieros que abogaban por la vía diplomática se veían mayormente representados. La respuesta a la

<sup>292</sup> Véase pp. 62-63.

<sup>293</sup> Borah, junto con otros legislados, señalaba que "ya era necesario dejar de apoyar incondicionalmente las actividades de los productores de petróleo y de bananos en el exterior y las actividades de los Caballeros de Colon; de lo contrario, ese tipo de política, que propiciaba intervenciones constantes, sería, a la larga, perjudicial para los intereses norteamericanos en el hemisferio. (Y sostenía que) ... el Presidente Coolidge y su Secretario de Estado habían exagerado la gravedad de la situación mexicana para favorecer a los intereses petroleros". MEYER, 1972, p. 243.

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>295</sup> SMITH, 1973, p. 356.

<sup>296</sup> *Ibid.*, p. 370.

última pregunta la dio el propio Morrow al señalar que "... nuestro primer trabajo en México, como medio para subsanar las dificultades entre los dos países, es poner a México sobre sus propios pies, económicamente hablando, y darle un gobierno fuerte, porque a pesar de lo que las juntas de reclamaciones o las cortes internacionales decidan, y a pesar de lo que concedan, las dificultades continuarán mientras este país tenga un gobierno débil y continúe siendo insolvente".<sup>297</sup> Declaración que permite observar que se pretendía fortalecer al gobierno mexicano para lograr la pacificación del país con lo que se reducirían los gastos militares contribuyendo al equilibrio del presupuesto. La pacificación además permitía la reactivación de la producción petrolera, y la reorganización de los Ferrocarriles Nacionales. Con lo que el gobierno obtendría mayores recursos y podría hacer frente a su deuda externa.

Para cuando Morrow llegó a México, en el país se vivía una serie de revueltas. Por un lado estaba el levantamiento de los generales Francisco Serrano<sup>298</sup> y Arnulfo Gómez,<sup>299</sup> frente a la reelección de Obregón, bajo la justificación de defensa del principio de no-reelección, y que también pudo deberse a que sus aspiraciones presidenciales no fueron respaldadas ni por Calles ni por Obregón. Movimiento que sería fácilmente aplastado tras el fusilamiento de ambos generales, dejando el camino libre a Obregón a su reelección, como único candidato presidencial. Por otro lado, el problema religioso<sup>300</sup> se había convertido ya en una guerra desde principios de 1927 entre los llamados cristeros y el gobierno mexicano,

<sup>297</sup> Citado en MEYER, 1977, p. 36.

<sup>298</sup> SERRANO, Francisco R. (1889-1927). Nació en Quilá, Sin.; murió en Hitzilac, Mor. Militar. Partidario de Madero, fue secretario particular de José María Maytorena, gobernador de Sonora (1912-1913). Se unió al general Obregón en su lucha contra Huerta (1914). Combatió contra la Convención Revolucionaria (1915). Fue diputado a la XXVIII Legislatura (1918) y general de división. Firmó el Plan de Agua Prieta (1920). Desempeñó la Subsecretaría de Guerra y Marina (1920-1921) En la administración del presidente Calles, fue gobernador del Distrito Federal (1926-1927). Figuró como candidato presidencial en oposición al reeleccionismo de Obregón. Pretendió levantarse en armas, fue capturado en Cuernavaca con un grupo de partidarios y fusilado en Hitzilac (3 de octubre) sin formación de causa. *Enciclopedia de México*, 1987, p. 727. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 1475. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 381.

<sup>299</sup> GÓMEZ Arnulfo (?-1927). Nació en Navojoa, Son., y murió en Teocelo, Ver. Militar. Intervino en la huelga de Cananea el año de 1906. Tres años más tarde se integró al movimiento antirreeleccionista. En 1912 combatió la rebelión encabezada por Pascual Orozco. Luchó contra Huerta en 1913, y en 1914, como teniente coronel luchó a las órdenes de Plutarco E. Calles, y en la Convención de Aguascalientes, apoyó a V. Carranza. En 1919 combatió en las Huastecas contra los partidarios de Félix Díaz. En 1920 secundó el Plan de Agua Prieta. Recibe el mando de la cd. de México de diciembre de 1922 a julio de 1924. Combatió el movimiento delahuertista en 1923. Fue Jefe de Zona Militar en Veracruz y Chihuahua. En 1927 se lanzó a la lucha presidencial en contra de Obregón por el Partido Nacional Antirreeleccionista. Poco después se unió al Gral. Francisco R. Serrano para aprehender a Calles y a Obregón, pero fracasó. Se sublevó entonces en Perote, Ver. Fue derrotado en el Estado de Veracruz y fusilado en Teocelo, Veracruz. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 655. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 527-529.

<sup>300</sup> Véase nota 272.

principalmente en los estados de Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán. Los cristeros<sup>301</sup> se levantaron en armas bajo el grito de "Viva Cristo Rey", con un programa que contemplaba el reemplazo de la Constitución de 1917 por una Constitución donde se eliminarán las cláusulas anticlericales, y la reforma agraria. En respuesta el gobierno desplegó fuertes medidas represivas, tales como la quema de las tierras de cultivo al abandonar las poblaciones. La guerra se desató y no obstante que el gobierno destinó el 45 por 100 del presupuesto nacional a este fin, la guerra se prolongaría hasta 1929.<sup>302</sup> Debido a los gastos que estos conflictos implicaban, en materia presupuestal el balance era desfavorable, proyectándose un déficit para 1928 de 43,854,201<sup>303</sup> pesos donde la disyuntiva era si darle prioridad al plan de reconstrucción económica (construcción de caminos, obras de irrigación, y escuelas) o a la deuda pública, inclinándose el gobierno por el primero.

Desde su llegada Morrow buscó un acercamiento con el Presidente Calles, estableciendo un primer contacto el 30 de septiembre a través de una llamada telefónica. El 2 de noviembre sostuvieron la primera entrevista informal; y el día 8 del mismo mes, Morrow acompañó a Calles en su gira por el norte del país, que tuvo un significado político en el marco de la guerra cristera como muestra de apoyo del gobierno norteamericano al mexicano.<sup>304</sup> Ese mismo día Morrow y Calles llegaron a un acuerdo extraoficial en torno a la cuestión petrolera. Éste contempló en primer lugar la ratificación por parte de la Suprema Corte de los fallos de amparo a favor de las compañías petroleras, como sucedió el 17 de noviembre. En el dictamen se ratificaban los derechos adquiridos de las compañías sin límite de tiempo, y la no retroactividad del artículo 27, aunque se establecía la necesidad de que las compañías solicitaran la confirmación de sus derechos, lineamientos bajo los que sería modificada la ley de 1925. La ley reformada entró en vigor en enero de 1928, confirmando sin límite de tiempo los derechos de propiedad adquiridos antes de 1917, a quienes hubieran efectuado un "acto positivo". Todavía en marzo se hicieron algunos modificaciones al proyecto final de reglamentación,<sup>305</sup> ajustando el concepto de "acto

---

<sup>301</sup> MEYER, 1977, pp.237-256.

<sup>302</sup> MEYER, 1990, pp. 157-158.

<sup>303</sup> ZEBADÚA, 1994, pp. 324-325.

<sup>304</sup> MEYER, 1972, p. 270.

<sup>305</sup> *Ibid.*, pp. 266-275.

positivo" a lo acordado en Bucareli y se excluyó la "Cláusula Calvo".<sup>306</sup> Esta resolución dejaba de lado lo señalado en el artículo 27, respecto al principio de retroactividad y a las limitaciones impuestas a los extranjeros; y por otro lado marcaba un cambio en las relaciones entre México y los Estados Unidos, abriéndole espacio al intervencionismo norteamericano por la vía diplomática.

Pero a pesar de estas modificaciones a favor de los petroleros, éstos continuaron manifestando su inconformidad por el cambio de derechos absolutos de propiedad a concesiones, y por la definición de "acto positivo". Sólo que en esta ocasión no recibirían el apoyo del gobierno norteamericano. Y a partir de 1928 los motivos de protesta de las compañías fueron: la política fiscal del gobierno, al considerar que los impuestos petroleros<sup>307</sup> eran excesivos en referencia a los cobrados en Venezuela; y la política laboral de apoyo al movimiento obrero organizado, que consideraban contribuía al incremento de los costos de producción.<sup>308</sup>

En lo que se refiere al problema de la deuda, los ingresos del gobierno mexicano para 1928 eran insuficientes para cubrir la deuda externa, sobre todo considerando que de acuerdo a la Enmienda Pani, a partir de este año se reanudaría el servicio total de la deuda. Incluso hubo dificultades para efectuar el pago del segundo semestre de 1927, cubriéndose en plazos hasta enero de 1928. Esto evidenció la necesidad de renegociar el convenio sobre la base de las posibilidades reales del gobierno. Para ello el gobierno y los banqueros acordaron que un grupo de economistas en representación del Comité realizaran un estudio sobre la situación financiera del país. Los designados fueron Joseph E. Sterrett y Joseph S. Davis.<sup>309</sup> Sobre la base del informe presentado por estos expertos, se determinaría la capacidad de pago del gobierno y los términos de pago de la deuda.

Sterrett y Davis presentaron su informe el 25 de mayo, exponiendo cuál era la situación económica del país, misma que para ellos se veía enturbiada por tres factores

<sup>306</sup> Véase nota 104.

<sup>307</sup> Los impuestos petroleros fueron disminuyendo su peso en los ingresos totales del gobierno federal, representando en 1927 el 8.3%, y para 1928 representarían el 5.9%. ZEBADÚA, 1994, pp. 325-326. Lo que muy probablemente respondía a la disminución de la producción petrolera acaecida desde 1922, por el agotamiento de los pozos petroleros, y a que las compañías habían disminuido su producción en México por la sobreproducción mundial y porque habían dirigido sus inversiones a países con mayores recursos petroleros y menores regulaciones, como Venezuela, Perú y Colombia. MEYER, 1972, pp. 20-21.

<sup>308</sup> *Ibíd.*, p. 280.

<sup>309</sup> Sterrett trabajaba en la firma de contadores Price Waterhouses, y Davis era catedrático de la Universidad de California, y miembro de la Asociación de Economistas de Washington. ZEBADÚA, 1994, p. 329.

internos: el político, el social y el religioso.<sup>310</sup> En el informe se señaló que la política económica estaba profundamente afectada por factores como la política agraria, los movimientos laborales y su legislación, la tendencia nacionalista,<sup>311</sup> y el conflicto entre la iglesia y el estado.<sup>312</sup> En cuanto a la inversión extranjera, Sterrett y Davis proponían lograr una confianza creciente en la estabilidad política de México, claridad en el tratamiento de intereses extranjeros, el rehabilitamiento del crédito público, con lo que se podría esperar el retorno de capital extranjero, un incremento en el presupuesto bancario en México, y nuevas inversiones de capital extranjero.<sup>313</sup> En la última parte del informe se destacó el agotamiento de los depósitos petroleros y mineros hasta entonces conocidos, señalando que existían áreas potenciales para dichas explotaciones. Preveían que la producción petrolera dependería en parte de la política impositiva así como de la competencia de Venezuela; y que habría un incremento en la producción de plata, cobre y zinc. Se señalaba la subutilización de los recursos agrícolas, destacando la importancia de las obras de irrigación. En cuanto al sistema ferrocarrilero se hablaba de la importancia de su desarrollo para contribuir a los progresos social y económico del país, en especial al comercio y al turismo.

En cuanto al problema de la deuda, Sterret y Davis marcaban la existencia de un conflicto entre el pago de la deuda y los gastos domésticos, que se resolvía analizando la capacidad del país de cumplir con sus obligaciones. Destacaban la necesidad de que el gobierno efectuara puntualmente los pagos de sueldos y salarios, con lo que se beneficiaría el consumo y crédito privados. El cumplimiento del pago de la deuda pública aumentaría la confianza de los inversionistas privados, mismos que podrían invertir en obras en las que en ese momento sólo el gobierno invertía tales como obras de irrigación, o crédito agrícola y comercial. En el informe se dejaba claro que cualquier plan para la rehabilitación financiera de México debía comenzar con el pago de sus deudas pendientes. Advirtiendo, que la obtención de crédito, a través de la posposición de pagos de sueldos y pago de suministros, y por medio de la contracción de nuevas deudas, no redundaría más que en futuras deudas y conflictos sobre la Tesorería. Sterret y Davis proponían que el gobierno redujera sus gastos tales como gastos militares y gasto social, particularmente sus gastos en la construcción de

<sup>310</sup> STERRETT, 1927, p. 1

<sup>311</sup> En el informe, por tendencia nacionalista se entiende "el sentimiento nacionalista", representado por la Constitución de 1917, influido por un ambiente de miedo y cierta hostilidad hacia los Estados Unidos. *Ibid.* p. 94-95.

<sup>312</sup> *Ibid.*, pp. 83-99.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 119.

caminos y obras de irrigación, fijándolos en no más de 25 millones de pesos. Esto con el fin de destinar mayores recursos al pago de la deuda. Para tal fin sugirieron se destinaran alrededor de 30 millones de pesos, que podrían irse incrementando hasta llegar después de cinco años a no más de 90 millones.<sup>314</sup>

Basándose probablemente en este informe, el embajador también intervino en la formación del presupuesto y en el rumbo de la reforma agraria. A fines de 1928 propuso que para el presupuesto de 1929 se destinaran recursos al pago de salarios de empleados y proveedores suspendidos en 1927, que ascendían a 23 millones de pesos, lo que representaba aproximadamente el 2% de la deuda pública total en ese año. Por otro lado Morrow propuso una modificación de la política agraria restringiendo el gasto en esta materia a sólo cinco millones de pesos anuales; e insistiendo en que las expropiaciones debían pagarse en efectivo y de inmediato; y proponía centrar la reforma en el mejoramiento y tecnificación de los procesos agrícolas.<sup>315</sup> La reducción de la reforma agraria<sup>316</sup> significaba reducir la deuda agraria y por tanto la deuda interna con lo que se contaría con más recursos para el pago de la deuda externa, y por otro lado implicaba limitar la aplicación del artículo 27. Morrow señaló la necesidad de que el gobierno se abstuviera de pedir préstamos al Banco de México más allá de lo permitido por su ley orgánica.<sup>317</sup> En resumen, la propuesta de Morrow respecto al presupuesto se centraba en la necesidad de que el gobierno ajustara sus gastos a sus ingresos, afianzando la confianza de sus proveedores nacionales de mano de obra y materias primas. Pero Morrow no se limitó a intervenir en asuntos económicos, sino también en otras áreas como la religiosa, intentando mediar (por las consecuencias políticas, militares y económicas que tenía) en el conflicto Iglesia-Estado, desatado por la ley Calles y que había desembocado en la guerra cristera mediar; aunque éste no se resolvería sino hasta junio de 1929.

En síntesis, durante el gobierno de Calles se impulsó un proyecto de reconstrucción del país, mismo que en parte dependería del éxito obtenido en la creación del Banco de México. Gracias al cual el gobierno obtuvo mayor soberanía económica y disponibilidad crediticia que lo colocaba en una situación potencial de mayor libertad para ejercer el control sobre los recursos del territorio frente al capital extranjero. Calles intentó, sin éxito,

<sup>314</sup> STERRETT, 1927, pp. 225-243.

<sup>315</sup> MEYER, 1981, pp. 235-236.

<sup>316</sup> La proposición de Morrow respecto a la reducción de la política agraria sólo respaldaba la tendencia que desde 1923 venía mostrando la expropiación de tierras, política que se vería reforzada después de 1928. Ver KRAUZE, 1977, p. 62.

<sup>317</sup> *Ibid.*, pp. 58-67 y Cuadro de p. 116.

ejercer este control hasta 1928 a través de la aplicación de la Constitución de 1917, en particular del artículo 27. Pero esta política nacionalista estuvo limitada por los requerimientos económicos que el proyecto de reconstrucción exigía, por las presiones del gobierno norteamericano y por la necesidad de contar con un aliado externo poderoso política y económicamente, de ahí que Calles buscara mantener una relación cordial con los banqueros. Sería precisamente a través de ellos que Calles se reconciliaría con los intereses extranjeros en 1928, a través del embajador y antiguo financiero Morrow. La cordialidad de las relaciones entre México y Estados Unidos en esta fecha no ocurrió sólo por el cambio de actitud del gobierno norteamericano que pasó de la amenaza a la negociación, sino también respondía a la moderación de Calles. Moderación que en parte se debió, tal vez, a la necesidad de que el sector vinculado al comercio exterior se desarrollara y que se abrieran las puertas del crédito externo para que el gobierno contara con recursos suficientes para continuar con el proyecto económico de Calles.

Por otro lado debe destacarse el papel protagónico que el sector financiero estadounidense adquiere, en este período, en la política exterior estadounidense respecto a México, y que sin duda influye en el acercamiento entre estos países hacia 1927, proyectándose en la diplomacia estadounidense la visión del sector financiero estadounidense sobre un proyecto de desarrollo a largo plazo en México, que permitiría la estabilidad política y económica de México colocándolo en la posibilidad de cumplir sus compromisos internacionales, de no recurrir a la afectaciones de propiedades extranjeras para hacerse de recursos, y de un crecimiento que traería consigo un incremento de su comercio exterior con los Estados Unidos. Por su parte, aún cuando los intereses petroleros no fueron desprotegidos por el gobierno estadounidense en el conflicto con el gobierno mexicano en torno a la reglamentación de las fracciones I y IV del artículo 27, la influencia de este sector en la política estadounidense respecto a México se redujo, debido: en parte a la coyuntura política en los Estados Unidos en la que el actuar de los petroleros dentro y fuera de Estados Unidos (con escándalos como el de las reservas petroleras de la Marina y su influencia en la política del Gran Garrote en América Latina) fue mal visto por la opinión pública, por lo que los republicanos tuvieron que alejarse de este sector en el marco de la competencia electoral estadounidense; y en parte por la reducción de la producción petrolera en México en este período que paso de a 139,678,294 barriles en 1924

a 50,150,610 barriles para 1928,<sup>318</sup> y que sin duda reducía el peso económico y político del sector petrolero —sin dejar de ser importante. Esta participación más activa de los financieros en la diplomacia estadounidense redundó en una mayor disposición del gobierno mexicano para llegar a acuerdos como el Morrow-Calles, y a aceptar una intervención directa de Comité Internacional de Banqueros a través de Sterret y Davis en la definición de una política económica que permitiera al gobierno cumplir con el pago de la deuda externa; lo que implicaba la injerencia directa de los Estados Unidos en el rumbo económico de México y en su definición como nación.

### **3.3. El Maximato: Crisis y deuda**

Calles fue fortaleciendo su autoridad a lo largo de su período presidencial, pero en el marco de la sucesión presidencial de 1928, Obregón volvió a resurgir como una figura de primera línea. El proceso pre-electoral estuvo marcado de nuevo por incidentes militares y políticos. La presentación de Obregón como candidato, obligó a la modificación de la Constitución de 1917, abandonándose una de las principales banderas del propio movimiento revolucionario, el principio de no-reelección.<sup>319</sup> Dos rebeliones, finalmente sofocadas, se presentaron encabezadas por Francisco Serrano y Amulfo Gómez, ante la eliminación del principio de la no-reelección, y por la no-designación de estos como candidatos a la Presidencia, toda vez que no hacía mucho que Obregón y Calles mostraban simpatías por sus candidaturas. Ya como candidato Obregón intervino activamente en la resolución de problemas internos y externos, tales como el problema religioso buscando llegar a un acuerdo conciliatorio con la Iglesia, e interviniendo en busca de una solución en el conflicto por la Ley Petrolera de 1925. Tras las elecciones Obregón resultó ganador, pero no logró desempeñarse en el cargo pues fue asesinado en la Ciudad de México el 18 de julio de 1928, por el católico León Toral.

La muerte de Obregón trajo consigo graves problemas para la élite política. En primer lugar por la falta de caudillos capaces de substituir a Obregón, tal como lo señaló Calles en su último informe del 1 de septiembre de 1928: “La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia (...) de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente

<sup>318</sup> MEYER, 1972, p. 21.

<sup>319</sup> Con la modificación de la Constitución, se permitiría la reelección para una segunda ocasión en el cargo, pero no para el período inmediato posterior al desempeño de dicho cargo.

arraigo en la opinión pública y con fuerza personal y política bastante para merecer por su solo nombre y su prestigio la confianza general".<sup>320</sup> La desaparición del caudillo de Sonora también contribuía al ahondamiento de la división de la élite política entre callistas y obregonistas. Para evitar esta ruptura Calles dejó en manos de obregonistas las investigaciones sobre el magnicidio, y removió de su cargo al jefe de la policía, general Roberto Cruz, conocido laborista cercano a Morones, y al propio Morones —uno de los principales rivales de Obregón— de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Frente al asesinato de Obregón, la actitud del gobierno norteamericano, en voz de su embajador Morrow, fue de total respaldo a Calles para llegar a una solución, incluso apoyando su permanencia en la presidencia. No obstante este apoyo, Calles declaró públicamente que no permanecería en la presidencia más allá de 1928, y habló de la necesidad de "pasar de una vez por todas, de la condición histórica del 'país de un hombre' a la 'nación de instituciones y leyes'".<sup>321</sup>

Tras deliberaciones de Calles con los generales, la decisión final fue apoyar la elección de un civil como Presidente provisional. El elegido fue Emilio Portes Gil,<sup>322</sup> político de filiación obregonista, con fama de socialista y agrarista y con una base política

<sup>320</sup> MEYER, 1981, pp. 18-19.

<sup>321</sup> MEYER, 1981, p. 24.

<sup>322</sup> PORTES GIL, Emilio. (1890-1978). Nació en Ciudad Victoria, Tamps., y murió en el D.F. Abogado. A fines de 1910, se declaró maderista junto con un grupo de normalistas y preparatorianos de Tamaulipas. En enero de 1911 creó la Sociedad Democrática Estudiantil, que apoyó las candidaturas de Francisco I. Madero y Emilio Vázquez Gómez para la presidencia y vicepresidencia de la República, respectivamente. En mayo de 1912 participó en un mitin de protesta contra el proyecto de construcción de un oleoducto que pasaría por territorio tamaulipeco hacia Brownsville, Texas. En julio de ese año salió del estado por razones políticas y se dirigió a la ciudad de México, donde realizó estudios de derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. A los pocos meses de su estancia en esa institución participó en la huelga estudiantil a raíz de la cual surgió la Escuela Libre de Derecho. En diciembre de 1914 se incorporó a la revolución constitucionalista en el puerto de Veracruz, como funcionario en el Departamento de Justicia Militar. En julio de 1915, al ocupar las fuerzas constitucionalistas la ciudad de México, se le comisionó para organizar las oficinas de la Secretaría de Guerra. En marzo de 1916 se trasladó a Sonora, donde sirvió al gobierno local de Plutarco E. Calles como juez de Primera Instancia y magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Sonora. En enero de 1917 participó en la fundación del Partido Demócrata Popular de Tamaulipas. En ese año fue electo diputado a la XXVII Legislatura federal. En enero de 1919 asistió como representante de Tamaulipas a la convención donde fue creado el Partido Laboral Mexicano. Participó en junio en el movimiento de huelga iniciado contra la cía. petrolera Pierce Oil Corporation, razón por la cual se le aprehendió y trasladó a Chihuahua a fines de 1919. En 1920 se adhirió al Plan de Agua Prieta y fue nombrado gobernador provisional del estado. En julio renunció para convertirse en diputado en la XXIX Legislatura federal. De 1921 a 1922, fue abogado general de Ferrocarriles Nacionales y miembro del consejo directivo de la empresa. En 1923 resultó electo diputado de la XXX Legislatura federal. Creó el Partido Socialista Fronterizo en 1924. Ese mismo año participó en la formulación del contrato presentado por los trabajadores petroleros a la compañía de petróleo El Águila. En 1925, fue nombrado gobernador constitucional de Tamaulipas, cargo al que renunció en 1928 para ocupar la Secretaría de Gobernación, en el gabinete de Calles. Tras el asesinato de Obregón, Portes Gil fue designado por el Congreso para ocupar el cargo de Presidente provisional a partir del 30 de noviembre de 1928. En su primer mensaje señaló que su objetivo sería garantizar la limpieza de la siguiente elección presidencial, y que cumpliría estrictamente la Constitución, en especial los artículos 27 y 123. *Enciclopedia de México*, 1985, pp. 6549-6550. *Diccionario Porrúa*, 1967 p. 1242. *Diccionario Histórico y Biográfico de México*. 1992, p. 162-164.

importante en Tamaulipas -su tierra natal- y con el control del Partido Socialista Fronterizo. El 25 de septiembre de 1928 fue aprobado por la Cámara de Diputados su nombramiento para desempeñarse como presidente interino del 1 de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

Durante su gobierno Portes Gil enfrentaría serios problemas políticos y económicos. Uno de ellos fue la elección del candidato para las futuras elecciones presidenciales. Elección para la que Calles impulsó el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —el antecedente del PRI (Partido Revolucionario Institucional)— a través del cual se elegiría de manera impersonal al candidato presidencial. A través del partido se institucionalizaba la sucesión presidencial, sometiendo a los revolucionarios a la decisión de una institución política —aunque en los hechos el partido más bien se encargó de respaldar las decisiones del Presidente en turno, quién tenía la última palabra para nombrar a su sucesor—. Para la organización del nuevo partido se integró un Comité Organizador formado por: Plutarco E. Calles, Aarón Sáenz, Luis L. León, Manuel Pérez Treviño, Basilio Vadillo, Bartolomé García Correa, Manlio Fabio Altamirano, y David Orozco. Debido a rumores sobre un conflicto entre Calles y Portes Gil, Calles renunció al Comité Organizador el 8 de diciembre, declarando que se retiraría “absolutamente” de la vida política convirtiéndose en “el más oscuro ciudadano”.<sup>323</sup>

Para entonces el obregonista Aarón Sáenz se perfilaba como el más fuerte precandidato, pero según el propio Sáenz esperaba su ratificación como candidato en la Primera Convención Nacional del PNR a celebrarse en marzo de 1929. La convocatoria a dicha Convención se lanzó en enero de 1929, invitando a partidos y agrupaciones revolucionarias a integrarse al PNR, que nacía como un cúmulo de partidos. Partidos que serían centralizados en el PNR que se asumía como un partido nacional desde su propia convocatoria, pues las delegaciones se calculaban sobre la base de la población de cada entidad federativa y no por el número de afiliados a las asociaciones políticas, y las credenciales de los convencionistas sólo podrían examinarse si eran convalidadas por el presidente municipal del lugar donde residiera la mesa directiva del partido. En su programa el partido defendía los artículos 3, 27 y 123 constitucionales, la soberanía nacional, y la reconstrucción nacional. Se planteaba la necesidad de restaurar el crédito externo proponiendo el equilibrio presupuestal, el arreglo de la deuda externa, la

<sup>323</sup> MEYER, 1981, p. 43.

reorganización de los Ferrocarriles Nacionales, la continuación del programa de construcción de obras de irrigación y caminos, así como el pago de tierras expropiadas.<sup>324</sup>

Mientras el nuevo partido se organizaba, en la escena política aparecía un nuevo personaje, el embajador mexicano en Brasil, Pascual Ortiz Rubio<sup>325</sup> para ocupar la Secretaría de Gobernación. A su llegada a México en diciembre de 1928, Ortiz Rubio se entrevistó con Calles, decidiendo no aceptar la Secretaría de Gobernación. Esto fortalecía la versión de la posible candidatura de Ortiz Rubio a la Presidencia. Precandidatura que se oponía a la de Sáenz, que no gozaba del apoyo de Calles por ser obregonista, ni del de Portes Gil que se encontraba en el ala radical del movimiento obregonista mientras Sáenz representaba el ala conservadora del obregonismo, cercana a los generales y empresarios.

La precandidatura de Ortiz Rubio gozó además del apoyo de gobernadores como los generales Lázaro Cárdenas y Carlos Riva Palacios, y de generales como Adalberto Tejeda y Saturnino Cedillo. Durante la Convención Nacional del PNR el apoyo con que Sáenz contaba se fue esfumando, cuando los delegados se dieron cuenta que la gente cercana a Calles como Pérez Treviño y Melchor Ortega favorecían a Ortiz Rubio. Sáenz no se dio cuenta de esta maniobra y se presentó en Querétaro avalando el proceso de elección del candidato presidencial, y aún cuando acusó al partido de no haber mantenido la neutralidad, pugnó por la unidad de las fuerzas revolucionarias del país.

Al tiempo que se celebraba la Convención, se dio el levantamiento escobarista el día 3 de marzo, postulando el Plan de Hermosillo cuyos puntos centrales eran: la convocatoria al pueblo para levantarse en armas contra Calles, se desconocía a Portes Gil como presidente provisional, se buscaba el apoyo de los cristeros planteando la abolición de la

<sup>324</sup> MEYER, 1981, p. 50.

<sup>325</sup> ORTIZ RUBIO, Pascual. (1877-1963). Nació en Morelia, Mich., y murió en la Cd. de México. Ingeniero. Militó en la revolución maderista con el grado de capitán primero. En 1912 fue electo diputado al Congreso de la Unión, perteneciendo al Grupo Renovador. En octubre de 1913 sufrió prisión junto con otros legisladores enemigos de Victoriano Huerta. Puesto en libertad, se unió al carrancismo. En 1914 fue director de Bienes Interveniidos. Cuando se produjo la escisión villista permaneció fiel a Carranza. En febrero de 1915, Carranza lo comisionó en la *American Note Company* de EUA para vigilar la impresión del papel moneda infalsificable destinado a México. Diputado por el distrito de Tacámbaro en el Congreso Constituyente, pero debido a labores oficiales, no pudo asistir. En 1917 asumió la gubernatura de Michoacán. Secundó el Plan de Agua Prieta, y tras el triunfo del movimiento, fue secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, en los gobiernos de Adolfo de la Huerta (del 1º de junio al 30 de noviembre de 1920) y de Obregón (del 1º de diciembre de 1920 al 16 de febrero de 1921). En diciembre de 1924 el presidente Calles lo nombró ministro en Alemania y en 1926 embajador en Brasil. En 1929 fue candidato del Partido Nacional Revolucionario a la Presidencia de la República, frente a José Vasconcelos. Ocupó la presidencia de México del 5 de febrero de 1930 al 4 de septiembre de 1932, fecha en que renunció a causa de la oposición de ambas Cámaras, de los gobernadores de los estados y de Calles. Emigró a EUA y volvió a México en 1935. A su regreso, el presidente Cárdenas lo nombró gerente de la *Compañía Mexicana Petro-Mex. Enciclopedia de México*, 1987, 10, pp. 6075-6077. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 1155. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 239.

legislación anticlerical y adoptando el lema "Sufragio efectivo y libertad de conciencia", y se nombraba a Gonzalo Escobar<sup>326</sup> como jefe supremo del movimiento.<sup>327</sup> Ante el levantamiento, el día 4 se declaró la existencia legal del PNR y se eligió por unanimidad a Ortiz Rubio como candidato presidencial. Pero el nuevo candidato no tenía una base política que le respaldara pues desde 1923 se encontraba fuera del país. Por lo que su candidatura dependía del apoyo de Calles o del PNR. Sus contrincantes fuera del PNR serían José Vasconcelos<sup>328</sup> y Pedro Rodríguez Triana.

El movimiento escobarista logró una alianza poco sólida con los cristeros. Para aplastar la rebelión Portes Gil nombró al propio Calles, como Secretario de Guerra y Marina. El gobierno contó además con el apoyo norteamericano<sup>329</sup> para la compra en Estados Unidos de un millón y medio de dólares por concepto de aviones, armas y municiones.<sup>330</sup> Pues las relaciones entre México y Estados Unidos se había fortalecido desde el llamado acuerdo Morrow-Calles, y con el relevo en 1928 del Presidente Coolidge

<sup>326</sup> ESCOBAR, José Gonzalo (1890-1969). Nació en Mazatlán, y murió en la cd. de México. En 1913 se incorporó a la lucha constitucionalista, destacando en el Ejército del Noroeste. Fiel a Carranza, combatió y derrotó dos veces al Gral. Francisco Villa en 1914 y 1915. En 1919 tomó parte de la defensa de Ciudad Juárez, Chih., contra Francisco Villa, resultando herido en momentos en que los americanos penetraban en territorio nacional. Vocal en el Consejo de Guerra que condenó a muerte a Felipe Ángeles en noviembre de 1919. En 1920 le tocó estar en Chihuahua cuando se promulgó el Plan de Agua Prieta. Jefe militar en Coahuila. Estuvo presente en la rendición de Francisco Villa al gobierno de Adolfo de la Huerta. Militó en el obregonismo y en el callismo. En 1917 derrotó al Gral. Amulfo R. Gómez en Teocote. Ver. En 1929 se rebeló apoyando el Plan de Hermosillo, y en este mismo año se le acusó del saqueo de los bancos de Monterrey y La Laguna. Se exilió en Canadá regresando al país en 1943. El presidente Manuel Ávila Camacho lo reincorporó al Ejército Nacional con el grado de general de división. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 315-316.

<sup>327</sup> MEYER, 1981, pp.64-72.

<sup>328</sup> VASCONCELOS, José. Nació el 28 de febrero de 1882 en Oaxaca. Realizó sus primeros estudios en Eagle Pass, Estados Unidos; de ahí se trasladaría a Campeche, de donde se dirigiría a la Ciudad de México para estudiar en la Escuela Nacional Preparatoria. Se graduó como abogado en 1905 por la Escuela de Jurisprudencia. En 1907 fundó la Sociedad de Conferencias, que cambió su nombre después por el de Ateneo de la Juventud, participando en ella junto con Antonio Caso, Isidro Fabela y Alfonso Reyes. En 1909 se afilió al Partido Nacional Antirreleccionista presidido por Emilio Vázquez Gómez, participando en 1910 en las filas maderistas. Participó en el gobierno de la Convención de Eulalio Gutiérrez. En 1914 fue director de la Escuela Nacional Preparatoria. Y en 1920 rector de la Universidad Nacional de México. En 1921 asume el cargo de la restablecida Secretaría de Educación Pública, a la que renunció en julio de 1924 para buscar la gubernatura de Oaxaca, cargo que no logró ocupar. En 1929 aceptó la candidatura del Partido Nacional Antirreleccionista, contando con un fuerte apoyo civilista, en particular de intelectuales, universitarios y escritores y con una organización política a través del Comité Pro-Vasconcelos. Como candidato tuvo que asumir el programa del PNA que incluía: la supresión del voto a los miembros del ejército, la defensa del principio de no-reelección, el voto femenino, y la moralización de la administración, la asignación de una cuarta parte del presupuesto nacional a la educación, y la autonomía de la Universidad, pugna por el fraccionamiento de los latifundios, la supresión de los impuestos indirectos y la adopción de directos, reducción de las contribuciones, reducción del ejército, limitación de la burocracia, y la implantación de un régimen parlamentario. Al igual que el PNR, el programa del PNA estaba dirigido a las clases medias urbanas. MEYER, 1981, pp. 95-104.

<sup>329</sup> El Presidente Hoover, basándose en el decreto del 7 de enero de 1924, declaró el embargo de todo material de guerra con destino a México, excepto aquel destinado a cubrir las necesidades de defensa del gobierno mexicano. Por lo que a partir de marzo los embarques de pertrechos de guerra entraron a México sólo con autorización del Departamento de Estado, previo visto bueno del embajador mexicano en Estados Unidos, Manuel C. Téllez. Siendo levantado el embargo de armas el 18 de julio de 1928, a petición del gobierno mexicano, una vez liquidada la rebelión escobarista. MEYER, 1981, p. 202, y 207.

<sup>330</sup> MEYER, 1981, p. 73.

por el también republicano Herbert Hoover se mantendría. Pues el gobierno de Hoover sentó las bases de lo que se conocería como la política de "Buena Vecindad".<sup>331</sup>

El aplastamiento de la rebelión fue costoso para el país, por la muerte de cerca de 2000 personas y gastos para el erario de aproximadamente 23 millones de pesos, sin contar las reclamaciones que pudieran presentarse.<sup>332</sup> Pero al mismo tiempo constituyó una victoria más para Calles, que renunció a la Secretaría de Guerra el 22 de mayo; y permitió expulsar del ejército a los elementos rebeldes y del ámbito político a los gobernadores de Sonora, Chihuahua, Durango y Zacatecas, que fueron sustituidos. La figura de Calles se fortalecía más allá de la figura presidencial, con estas tres victorias: la política con la formación del PNR y la candidatura de Ortiz Rubio; la victoria militar sobre la rebelión escobarista; y el mantenimiento de una buena relación con los Estados Unidos que se manifestaría a través del apoyo militar y político del gobierno estadounidense al mexicano.

Otro problema durante la administración de Portes Gil fue el conflicto con la Iglesia Católica, cuya solución había quedado pendiente con el asesinato de Obregón. En 1929 con la mediación del embajador norteamericano Morrow, los contactos entre la jerarquía católica y el gobierno se reanudaron, llegándose a un acuerdo final en junio de 1929. Acuerdo que contemplaba la inalterabilidad de la Constitución en materia religiosa, y el respeto a la celebración del culto sin la intervención del gobierno. Los templos volverían a abrir sus puertas y la rebelión perdió sentido, con lo que se daba por finalizada la guerra cristera.<sup>333</sup> Este arreglo contribuía a la estabilidad del gobierno, no sólo por ser un avance hacia la total pacificación del país, sino porque también el arreglo contribuía a mejorar la imagen de México en el exterior, como se evidenció en el alza de los valores de bolsa mexicanos en Wall Street<sup>334</sup> a raíz del acuerdo entre la Iglesia y el Estado.

<sup>331</sup> Hoover intentaba un acercamiento con América y en especial con México como desprende de sus declaraciones al señalar: "...durante toda mi administración, se terminaron las intervenciones, fuentes de tanta amargura y temor en la América Latina. Creamos una buena voluntad en la América Latina, desconocida hasta ahora por muchos años, con el término específico 'Buen Vecino'. Y en otra declaración indicaba que su "... deseo es mantener no sólo las relaciones cordiales entre gobiernos sino también las relaciones de buenos vecinos". BRYCE, 1961.p. 112.

<sup>332</sup> *Ibid.*, p.81.

<sup>333</sup> El problema religioso resurgiría en 1934, durante la administración de Abelardo L. Rodríguez a raíz de la modificación del artículo 3º que especificaba que la educación que impartiera el estado sería socialista, excluyendo por su puesto toda doctrina religiosa. Lo que generó nuevos conflictos con la Iglesia. Los resultados al final del periodo de Rodríguez eran: en todo el país había sólo 305 sacerdotes autorizados para oficiar, y en 17 estados no había ninguno; y se gestaba la segunda Cristiana en manos de algunos líderes como Ramón Aguilar. Aunque la mayoría de los católicos se mantenían a la expectativa. MEYER, 1981, pp. 178-183.

<sup>334</sup> MEYER, 1990, p.158.

En cuanto a la economía nacional durante el gobierno de Portes Gil la situación económica no era de prosperidad, por los gastos militares que la rebelión escobarista había generado; por la caída de la producción petrolera desde 1927, que redujo el monto de los impuestos petroleros; y por las repercusiones de la crisis internacional de 1929.<sup>335</sup> El origen de la crisis se explica por la reducción de la demanda de productos estadounidenses durante la posguerra debido a la recuperación de Europa, lo que provocaría una pequeña recesión en 1927, de la que Estados Unidos salió a través de una política monetaria expansiva, que trajo consigo un auge financiero que concluiría con la crisis bursátil de octubre de 1929.

En México esta crisis acentuó los problemas que desde 1925 tenía el sector externo, tales como el deterioro de los términos de intercambio de las exportaciones minerales y la caída de las exportaciones petroleras. La crisis afectó la economía nacional a través de tres vías: el sector exportador que vio reducida su demanda ante la reducción de precios y la caída del ingreso en Estados Unidos, siendo los sectores minero y petrolero los más afectados. A partir de estos sectores la crisis se extendió al resto de la economía, pues el valor de estos en relación con el total de las exportaciones era del 65%, aún cuando sólo el 3% de la fuerza de trabajo urbana se empleaba en esos sectores. La segunda vía de transmisión fue la balanza de pagos, pues ante la caída de las exportaciones la balanza comercial se deterioró al igual que las reservas en el Banco de México, el tipo de cambio se depreció, la oferta monetaria cayó y el tipo de interés se incrementó, creando un efecto contraccionista sobre la economía. El tercer canal de transmisión de la crisis fueron las finanzas públicas, que con el deterioro del comercio exterior habían sufrido una reducción en el total de impuestos al comercio exterior, con lo que los ingresos públicos cayeron.<sup>336</sup> La crisis además se vio acentuada por la política económica contraccionista, procíclica seguida por el Secretario de Hacienda. Montes de Oca intentó hasta 1932 mantener un presupuesto equilibrado y la paridad oficial del oro, recurriendo a la restricción monetaria frente a la depreciación del tipo de cambio, así como el incremento de impuestos, contracción del gasto gubernamental, todo lo que acentuaba el ciclo depresivo de la

---

<sup>335</sup> Véase pp. 2-3

<sup>336</sup> CÁRDENAS, 1994, pp. 23-27.

economía. Pero aún cuando el gasto del gobierno se redujo, Portes Gil impulsó el reparto agrario, con un promedio de 1.8 millones de hectáreas repartidas anualmente.<sup>337</sup>

En el ámbito internacional el problema más importante fue el problema de la deuda, pago al que México no había renunciado, pero sí había suspendido en 1928 ante la incapacidad financiera del gobierno. A principios de 1929 se mantuvieron negociaciones entre el Secretario de Hacienda, Montes de Oca y el Comité de Banqueros para la reanudación del pago de la deuda. Pero a raíz del levantamiento escobarista y de los problemas financieros del gobierno estas negociaciones se suspendieron en marzo de 1929.<sup>338</sup> En este año, antes de la gran depresión, sorprendentemente el principal tenedor de bonos de la deuda externa mexicana (deuda directa y de los Ferrocarriles) era Francia, seguido por Estados Unidos y Gran Bretaña. Pero sumando las deudas por reclamaciones, indemnizaciones agrarias y otras obligaciones, resultaba que el principal acreedor era Estados Unidos, con cerca del 30% de la deuda exterior.<sup>339</sup> Para entonces, el gobierno contaba con las recomendaciones de Sterrett y Davis,<sup>340</sup> que eran realistas en materia económica, pero poco viables políticamente. Pues era difícil lograr una reducción del gasto militar sin contar con la pacificación del país, que para 1929 no se había logrado. Y las obras de infraestructura eran parte de un proyecto de reconstrucción nacional que daba legitimidad al gobierno, por lo que las recomendaciones no se aplicaron, quedando suspendido el problema de la deuda hasta 1930.

Portes Gil dejaba para febrero de 1930 el cargo de Presidente, con resultados ambiguos, pues por un lado obtuvo una victoria política con la solución del conflicto religioso, que incluso contribuía a mejorar la imagen de México en el exterior; pero dos grandes derrotas: la pérdida de autoridad de la figura Presidencial y del presidente frente a Calles; y el problema económico agravado por la crisis internacional de 1929. En el ámbito internacional Portes Gil dejaba sin resolver el problema de la deuda.

Su sucesor fue Pascual Ortiz Rubio que se desempeñaría como Presidente a partir del 5 de febrero de 1930. Desde el inicio de su gestión Ortiz Rubio estuvo subordinado a

<sup>337</sup> MEDINA, 1996, p.110.

<sup>338</sup> Ver ZEBADÚA, 1996, pp. 338-347.

<sup>339</sup> BAZANT, 1987, pp.204-206.

<sup>340</sup> Véase pp. 105-107.

Calles, empezando por la composición de su gabinete formado por hombres poco cercanos a Ortiz Rubio, y más bien de filiación callista o portesgilista. Pues aún cuando Ortiz Rubio hizo un intento por tomar el control de la vida política nacional, designando a un hombre de su confianza al frente del PNR, para hacerse de una base política que respaldara su investidura presidencial, su intento fracasó al ser nombrado Portes Gil (entonces Secretario de Gobernación), en abril de 1930, presidente del PNR. Lo que generó un conflicto entre Portes Gil y el Presidente Ortiz Rubio, pues el primero combatió el ortizrubirismo en el Congreso y dentro del Partido. Portes Gil fue sustituido en octubre de 1930 por Lázaro Cárdenas, general identificado con el callismo pero con una posición neutral frente a Ortiz Rubio, que buscaría mantener el respeto a la presidencia y al Presidente, aunque sin mucho éxito. En 1931 Cárdenas renunció para ocupar la Secretaría de Gobernación y fue sustituido por el callista Manuel Pérez Treviño.<sup>341</sup>

En el ámbito económico los problemas derivados de la crisis internacional continuaron, con lo que los ingresos del gobierno disminuyeron y los gastos también se redujeron considerablemente en 1931. Las reservas internacionales cayeron por el deterioro de la balanza comercial y por la continua caída del tipo de cambio. Por lo que el gobierno tuvo que reformar la Ley Monetaria de 1905, desmonetizando el oro, pues las reservas de oro del Banco de México no eran suficientes, aún cuando se establecía que la unidad del sistema monetario continuaría siendo el peso de oro, con la equivalencia de 75 centígramos de oro puro. El resultado fue, que en el sistema bimetálico que se había estado utilizando en el país, la plata se depreció y para evitar su caída se contrajeron los medios de pago en plata con lo que la oferta monetaria se contrajo provocando incrementos en las tasas de interés que afectaban el crédito. La escasez de moneda metálica contribuiría a la aceptación de billetes del Banco de México.

Como resultado de la crisis y la política económica contraccionista, la producción industrial cayó en 1931 en 6.1%<sup>342</sup> En el sector agrícola, destaca la distribución de sólo 746 mil hectáreas anualmente a lo largo de todo el período de Ortiz Rubio.<sup>343</sup> Esta caída respondía en parte a las declaraciones hechas por Calles en donde señaló que: "la reforma agraria había sido un fracaso", lo que fue interpretado no sólo como una crítica a la política

<sup>341</sup> MEYER, 1981, pp. 132-143.

<sup>342</sup> CÁRDENAS, 198-, pp. 19-22.

<sup>343</sup> MEDINA, 1996, p. 110.

agraria impulsada por Portes Gil sino como un aviso de que la reforma agraria no debía continuar, tal como lo propuso desde 1928 el embajador Morrow.<sup>344</sup>

La crisis internacional también repercutió en el mercado laboral en México, provocando la expatriación de muchos mexicanos<sup>345</sup> que laboraban en Estados Unidos. Pues ante la falta de empleos, fueron obligados a regresar a México para evitar que compitieran con los trabajadores norteamericanos. Su expulsión se sustentó en leyes migratorias restrictivas<sup>346</sup> tales como el Acta de Cuota de 1924 que estableció un sistema de cuotas que restringía la inmigración sobre la base del origen nacional con cierto número de visas por naciones. Así como en el acta de 1929 que estableció la cláusula sobre el cargo público que consistía en que si un inmigrante solicitaba una visa y declaraba que no tenía empleo seguro, lo excluían bajo la previsión del cargo público; y si decía que lo esperaba un trabajo, le negaban la visa por violar la ley laboral sobre contratos con extranjeros, con lo que se excluía tanto al migrante que iba a trabajar como al que iba en busca de trabajo. Además se convirtió en crimen entrar a Estados Unidos ilegalmente, y se establecieron las condiciones para aplicarle un castigo más severo a quienes volvían después de haber sido expulsados. En 1930 alrededor de 70,000 mexicanos abandonarían Estados Unidos, 125,000 en 1931, 80,000 en 1932 y 36,000 en 1933. Pero México no podía protestar pues con la recién aprobada Ley Federal del Trabajo se afectó a cerca de 40,000 norteamericanos, por la disposición de que en un plazo de seis meses las empresas disminuyeran en un máximo de 10% el número de ciudadanos empleados en ellas.<sup>347</sup>

Por otro lado, durante este período de gobierno de Ortiz Rubio, otro problema importante fue el pago de la deuda externa, suspendido desde 1928. Problema que el gobierno mexicano buscó enfrentar ante la necesidad de un nuevo empréstito para la creación de nuevas instituciones bancarias y la negativa del Comité de banqueros de realizar el préstamo.<sup>348</sup> A mediados de 1930, el Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca viajó a Nueva York para llegar un nuevo acuerdo con el Comité Internacional de

---

<sup>344</sup> Véase p. 107.

<sup>345</sup> Para 1929 más de 1 millón de mexicanos residían en Estados Unidos, empleándose en su mayor parte como jornaleros agrícolas. MEYER, 1981, p. 241.

<sup>346</sup> GÓMEZ, 1978, pp. 80-89.

<sup>347</sup> MEYER, 1981, pp. 239-243.

<sup>348</sup> MEYER, 1981, pp. 219.

Banqueros. En el acuerdo México reconoció una deuda de 267,493,240 dólares, en dos series, con un vencimiento de 45 años, a un interés de entre 3 y 5%; con anualidades de entre 12.5 y 15 millones. Los banqueros aceptaron cancelar 211,000,000 dólares de intereses vencidos, con lo que sólo se reconocieron 11,755,000 dólares por este concepto, que se cubrirían en 5 años.<sup>349</sup> El embajador Morrow<sup>350</sup> insistió en la necesidad de contemplar también la deuda de los tenedores que no pertenecían al Comité, que se agruparon en la Mexican Preferred Debts International Protected Association, Inc.<sup>351</sup> Pero fueron ignorados y el acuerdo se concertó. Enseguida México pagó 5 millones de dólares a cuenta de intereses. Pero tras el acuerdo México no logró que la banca norteamericana privada ni la Reserva Federal de los Estados le hicieran los préstamos solicitados en 1931 para apoyar el peso, y fortalecer las reservas del Banco de México.<sup>352</sup>

Las críticas de Morrow al acuerdo Montes de Oca-Lamont no fueron las únicas. Pani por ejemplo, crítico el acuerdo por considerar que no se había aprovechado el hecho de que los antiguos bonos de la deuda tenían en el mercado abierto un precio por debajo de su valor nominal, y criticó el hecho de haber ofrecido como garantía del pago los derechos arancelarios. También Toribio Esquivel cuestionó varios puntos del convenio, entre ellos: la legitimidad y legalidad que el Comité podría tener como representante de los tenedores de bonos de la deuda mexicana, su honradez en el manejo de los depósitos del gobierno y sus criterios para repartir entre los tenedores el pago de la deuda. Esquivel cuestionó que dichas negociaciones se efectuaran con los norteamericanos mientras la mayor parte de la deuda pertenecía a europeos,<sup>353</sup> lo que otorgaba poder a los americanos para intervenir en nuestras finanzas. Señaló que con el Convenio no se había logrado una reducción de la deuda a través del perdón de los intereses, pues la conversión del 50% de la deuda nacional en dólares, originalmente nominada en pesos, incrementaba en 170 millones de pesos la deuda en los 45 años contemplados. Ante la depreciación del peso criticaba la fijación de una paridad de dos a uno para efectuar la convertibilidad de la deuda. Indicó que al ser el Comité el intermediario entre el gobierno y los tenedores de bonos para el pago del servicio

<sup>349</sup> BAZANT, 1987, p. 208.

<sup>350</sup> Poco después de estas declaraciones hechas a fines de 1930, Morrow dejaría el cargo de embajador para ocupar un lugar en el Senado norteamericano, y sería substituido por Reuben J. Clark Jr., que se había mantenido cerca de Morrow en los asuntos mexicanos desde 1928, y que continuaría con la política llevada a cabo por Morrow en México. Morrow moriría en octubre de 1931.

<sup>351</sup> MEYER, 1981, pp. 219-220.

<sup>352</sup> *Ibid.*, pp. 220-221.

<sup>353</sup> AHUIA, FTEO, SD, Caja 89, Exp 2, Foja 647.

de la deuda, el Comité usurpaba funciones del Banco de México, señaladas en el artículo 28 constitucional donde se señalaba a éste como "... el único depositario de los fondos federales y quien hiciera el servicio de la deuda;<sup>354</sup> y dio cuenta del desvío de recursos por parte del Comité.<sup>355</sup> En resumen la oposición de Toribio Esquivel se expresaba en los siguientes términos "... que conforme a este convenio pagaremos más dinero que originariamente tendríamos que pagar y eso además con grave mengua de los derechos de nuestros verdaderos acreedores, demuestra que el convenio Montes de Oca es más grave para México a la vez que más indecoroso (...), al mismo tiempo que más peligroso por el hecho de transformar a un grupo de americanos todopoderosos, en arbitro de nuestras finanzas poniendo en serio trance nuestra autonomía e independencia".<sup>356</sup>

Debido a la situación económica del país -afectada por la crisis mundial- y a las críticas al Convenio, Montes de Oca informó al Comité que debían hacerse modificaciones al acuerdo. El 29 de enero de 1931 se suscribió un acuerdo suplementario donde se indicaba la postergación de la emisión de nuevos títulos y el pago a los tenedores por dos años, y en México se efectuarían depósitos en plata por las primeras anualidades que en 1930 el gobierno se había comprometido a pagar y los 5 millones de pesos oro ya depositados se convertirían en pesos plata, lo que a su vez permitiría sacar de la circulación esta parte de plata para evitar una mayor caída de su precio. Los banqueros protestaron, en especial por el hecho de que los depósitos a cuenta de los primeros pagos de la deuda se quedarían en México, pero la situación no cambió, pues no obtuvieron el respaldo del gobierno norteamericano que desde 1930 había criticado el acuerdo.<sup>357</sup> En 1932 se suspendieron indefinidamente los pagos sobre la deuda externa.

Finalmente otro punto importante en materia internacional fue la adopción la llamada "Doctrina Estrada", en honor del Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada,<sup>358</sup> como parte de la política exterior mexicana. La doctrina establecida el 27 de

<sup>354</sup> *Ibid.*, Fojas 392-394.

<sup>355</sup> AHUIA, FTEO, SD, Caja 90, Exp. 16, Fojas 48-57.

<sup>356</sup> *Ibid.*, Foja 57.

<sup>357</sup> MEYER, 1981, pp.224-225.

<sup>358</sup> ESTRADA, Genaro. (1887-1937). Nació en Mazatlán, Sin., y murió en la ciudad de México. Se inició en el periodismo en su estado natal. En 1912 se asentó en la cd. de México, donde fue maestro y secretario de la Escuela Nacional Preparatoria. En 1923 ingresó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la cual fue Subsecretario Encargado del Despacho y Secretario del 5 de febrero de 1930 al 20 de enero de 1932, en el gabinete de Pascual Ortiz Rubio. Fue embajador en España y en Turquía y delegado ante la Sociedad de las Naciones; catedrático universitario y miembro de

septiembre de 1930, consistió en que México no otorgaría reconocimientos a las naciones que realizaran cambios no rutinarios en sus gobiernos o autoridades. México se limitaría a mantener o retirar representantes, sin calificar, ni favorable ni desfavorablemente, la capacidad legal de esos gobiernos extranjeros. Pues se consideraba que el otorgamiento o retiro del reconocimiento atacaba la soberanía de las naciones.<sup>359</sup> La doctrina respondía a dos puntos fundamentales: en primer lugar a la práctica norteamericana del uso del reconocimiento diplomático como medida de presión —como había sucedido con Victoriano Huerta, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón—; y en segundo lugar a los cambios de gobierno ocurridos en esa época en América Latina (en Argentina, Perú, República Dominicana y Bolivia).<sup>360</sup>

Para estas fechas, en el ámbito nacional, Calles no se conformaba con tener el control del Congreso y del Partido, sino que buscó el absoluto control del gabinete y al mismo tiempo del ejército. Para ello Calles presionó para que los ministros fieles a Ortiz Rubio presentaran su renuncia (creando un escenario de desestabilización política del gobierno de Ortiz Rubio) ante la amenaza de la renuncia de Pérez Treviño a la presidencia del PNR por no estar de acuerdo con la política del Presidente. Para salvar la estabilidad del gobierno los secretarios: Luis Montes de Oca, Genaro Estrada, Juan Andrew Almazán, Aarón Sáenz y Lázaro Cárdenas propusieron que Calles participara en el gabinete como Secretario de Guerra. Hablaron con el Secretario de Guerra, Joaquín Amaro,<sup>361</sup> también fiel a Ortiz Rubio, que estuvo de acuerdo en renunciar. Sáenz, Estrada y Montes de Oca renunciaron en enero de 1932, Amaro dirigió el Colegio Militar desde el 29 de noviembre de 1931, Cárdenas regresó a la gubernatura de Michoacán, y Almazán se fue a Nuevo León como jefe de operaciones militares. Una vez obtenido el control absoluto del gobierno

---

las academias mexicanas de la Lengua y de la Historia. Enciclopedia de México, 1985, p. 2596. *Diccionario Porrúa*, 1967, p. 565. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 319.

<sup>359</sup> MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, 1926, p. 131.

<sup>360</sup> MEYER, 1981, p. 261.

<sup>361</sup> AMARO, Joaquín (1889-1952). Militar. Nació en Corrales Abrego, Zacatecas; se unió a la Revolución en 1911, bajo las órdenes de Domingo Arrieta. En diciembre de ese año estuvo en el ataque contra el Gral. Bernardo Reyes. En 1913 volvió a la lucha contra Zapata, y contra Jesús H. Salgado en Guerrero. Comandante Militar en Chihuahua, Durango, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí. En 1920 se unió al Plan de Agua Prieta, como Jefe de la 5ª División del Norte (Chih.). Luchó contra la rebelión delahuertista en el Bajío. De 1924 a 1925 fue Subsecretario encargado del Despacho de Guerra y Marina; Secretario de ese ramo en 1925-1929; Director del Col. Militar de 1931 a 1935. Figura prominente de la política, de 1939 a 1941, se le dio licencia ilimitada al ser expulsado Calles, del que gozó de toda su confianza. En Gral. de División desde 1920, se le considera como uno de los Secretarios de Guerra más notables por sus dotes de organizador que haya tenido el país. *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 1965, p. 75. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 854-855.

Calles renunció en agosto de 1932 a la Secretaría de Guerra, dejando en su lugar a Abelardo Rodríguez. Para el 22 de agosto Calles había retirado su apoyo a Ortiz Rubio señalando que "se oponía a que ningún amigo suyo aceptara, a partir de esa fecha, puesto alguno en el gabinete".<sup>362</sup> Ante esta situación Ortiz Rubio renunció el 2 de septiembre de 1932, sin mencionar las verdaderas causas de dicha renuncia: que su investidura presidencial era sólo un título pues el verdadero poder lo ejercía Calles.

Tras la renuncia de Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez<sup>363</sup> asumió la presidencia el 4 de septiembre de 1932. Según sus propias declaraciones su tarea primordial era "... conseguir una 'unidad de acción' entre las principales fuerzas del país para permitir que surgiera la tranquilidad indispensable para llevar adelante la obra de reconstrucción y desarrollo nacionales".<sup>364</sup> Y en efecto Rodríguez permitió esa unidad, en torno a Calles. Durante su gestión Rodríguez se mantuvo bajo el mando del general Calles, tal como había sucedido durante toda su vida política. Aunque se trataron de mantener las apariencias era claro que el que ejercía el poder en México era Calles, pues la élite política y los enviados extranjeros - como el embajador de los Estados Unidos- se entrevistaban directamente con él.<sup>365</sup>

En cuanto al aspecto económico, la situación durante este período había mejorado, pues los efectos de la Gran Depresión habían pasado.<sup>366</sup> A partir de 1932 la política económica había cambiado a raíz de la sustitución de Montes de Oca por Pani en la Secretaría de Hacienda. Pani implementaría una política expansionista que consistiría en la

<sup>362</sup> MEYER, 1981, pp. 152-156.

<sup>363</sup> RODRÍGUEZ, Abelardo (1889-1967). Nació en Guaymas, Sonora; y murió en La Jolla, Cal., EUA. Antes de adherirse al maderismo contra el gobierno de Díaz trabajó como mecánico, minero y ferrocarrilero; estudió inglés y cooperativismo por correspondencia; posteriormente, emigró a Estados Unidos, donde radicó siete años. Desde allí simpatizó con los postulados de los hermanos Flores Magón, líderes del Partido Liberal Mexicano y en 1910 realizó una intensa campaña de propaganda a favor del antirreleccionismo. Luego del cuartelazo del Gral. V. Huerta contra Madero, en febrero de 1913, regresó a México y se unió al constitucionalismo. Con el grado de mayor militó a las órdenes del general Benjamín Hill en su avance desde Sonora a la ciudad de México (1914-1915), donde combatió a los zapatistas. En 1915 asistió a las batallas de Celaya, contra Francisco Villa. Ascendido a teniente coronel, se le encargó pacificar a los indios yaquis sublevados. En 1920 se adhirió al Plan de Agua Prieta. En ese mismo año fue jefe de las Guardias Presidenciales y comandó una columna de expedición al territorio de Baja California, con el objeto de someter al coronel Esteban Cantú. En 1923 fue jefe de operaciones del territorio de Baja California Norte, donde al poco tiempo recibió el nombramiento de gobernador. En 1930 fue nombrado subsecretario de Guerra, siendo titular de esta dependencia el general Calles. El 22 de enero de 1932, se le designó secretario de Industria, Comercio y Trabajo. En este cargo propuso la creación de una empresa estatal dedicada a la explotación del petróleo. Después ocupó la Sra. de Guerra. Al renunciar Pascual Ortiz Rubio a la presidencia fue electo unánimemente por el Congreso. *Enciclopedia de México*, 1987, pp. 6993-6995. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 1330. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 625-627.

<sup>364</sup> MEYER, 1981, p. 163.

<sup>365</sup> Idem.

<sup>366</sup> Véase p. 3

liberalización del tipo de cambio, que condujo a su depreciación, lo que encareció las importaciones, mismas que fueron sustituidas por productos mexicanos. Junto con esta liberalización del tipo de cambio se inyectó dinero a través de la acuñación de monedas de plata y el pago a los empleados del gobierno con billetes del Banco de México. Estos dos aspectos incrementaron la oferta monetaria con la que se financió el déficit fiscal contribuyendo a la recuperación macroeconómica del país. Además el sector exportador se recuperaba, en especial por el incremento de los precios de la plata y otros minerales y la explotación de un nuevo campo petrolero en Poza Rica, Veracruz. Lo que permitió tener mayor capacidad de importar materias primas, con lo que la producción aumentó.<sup>367</sup> Los ingresos del gobierno también se incrementaron, siendo el gasto efectivo en 1932 de 211.6 millones de pesos, 246 millones en 1933 y en 1934 de 264.7 millones.<sup>368</sup> Sin embargo el gobierno continuó necesitando del crédito externo. Así, en 1932 recurrió a los petroleros en busca de un préstamo por 7 millones de dólares para la creación de un banco nacional hipotecario y para reforzar la estabilidad del peso. Dicho préstamo fue otorgado por las compañías Huasteca, El Águila y la Pierce Oil, a pagar en tres años y medio, a un interés de 4.8% anual y con la garantía de los impuestos sobre la producción petrolera.<sup>369</sup>

Del desempeño económico durante la administración de Abelardo Rodríguez debe destacarse: el incremento en el ritmo del reparto agrario en comparación con su predecesor, con el reparto anual de 1 millón de hectáreas;<sup>370</sup> el establecimiento en 1933 de un salario mínimo en cada una de las entidades federativas; y la creación de Nacional Financiera como banca de desarrollo.<sup>371</sup>

En materia internacional, durante el gobierno de Rodríguez hubo un acercamiento con el gobierno norteamericano. En febrero de 1933 se firmó un acuerdo entre el embajador norteamericano Clark y el secretario de Relaciones Exteriores, Puig Casauranc, para coordinar políticas de defensa en caso necesario.<sup>372</sup> Este acercamiento se mantuvo aún con

---

<sup>367</sup> CÁRDENAS, 1994, pp. 48-55.

<sup>368</sup> MEYER, 1981, p.170

<sup>369</sup> MEYER, 1972, p.296. y MEYER, 1981, p. 221.

<sup>370</sup> MEDINA, 1996, p. 111.

<sup>371</sup> MEYER, 1981, pp. 163-165.

<sup>372</sup> *Ibid.*, p. 255.

el relevo del Presidente Hoover por el demócrata Franklin D. Roosevelt, que en lo referente a México continuó y acentuó una política de "Buena Vecindad".

Roosevelt designó como embajador en México a Josephus Daniels, que en agosto se entrevistaría con Calles, a quién nombraría "the big man in México". En esta entrevista Calles propuso la creación de una zona de preferencias comerciales como respuesta a las barreras impuestas en Europa para frenar la crisis. Con ello el acercamiento de Estados Unidos con México no sólo sería político sino económico. La propuesta se basaba en la complementariedad de las economías y en economías basadas en la exportación pues según Calles en la medida en que Estados Unidos diera preferencia a productos mexicanos, éste podría adquirir un mayor volumen de mercancías estadounidenses.<sup>373</sup> Pero la propuesta no fue aceptada.

Pero mientras se mejoraron relaciones con el gobierno norteamericano, las relaciones con los empresarios norteamericanos no marcharon bien, en especial en el último año del gobierno de Rodríguez. En primer lugar por la creación de la empresa Petróleos de México S.A. (Petromex). Su creación respondía al programa petrolero de los gobiernos de la Revolución que tenían como puntos fundamentales: la formación y conservación de una reserva petrolera, la creación e impulso de una "industria petrolera genuinamente nacional" y la modificación del sistema de concesiones para evitar que México fuera "... un gran campo de reserva particular de las grandes empresas extranjeras". La empresa sería semioficial y tendría por objetivos: "... regular el mercado interior del petróleo y productos derivados, asegurar el abastecimiento del país, en general, y especialmente las necesidades del Gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales, y facilitar el adiestramiento de personal técnico mexicano en los trabajos de la industria petrolera".<sup>374</sup> Para su formación, el gobierno planteó a las empresas petroleras más importantes asociarse en este nuevo proyecto, pero las compañías extranjeras no mostraron gran interés.<sup>375</sup> Así que para 1933 se establecía que la empresa funcionaría con un capital de 20 millones de pesos, dividido en dos series en las que sólo el capital nacional participaría con: la Serie A en la que cualquier mexicano podría participar y la Serie B suscrita por el gobierno<sup>376</sup>. Pero al final los

---

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>374</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA NACIONAL, 1934, pp. 8-9.

<sup>375</sup> MEYER, 1972, pp. 298-299.

<sup>376</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA NACIONAL, 1934, p. 10.

inversores privados no acudieron al llamado y la empresa fue capitalizada únicamente por el gobierno. La compañía participaría en todo el proceso productivo, como producción, adquisición, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del gas, el petróleo y sus derivados.<sup>377</sup>

Con esta empresa se pretendía mexicanizar la industria petrolera, pero sin alterar los derechos de propiedad, sino a través de la competencia en el mercado. Su creación generó preocupación en la Asociación de Productores de Petróleo por la posible pérdida de mercado de las compañías que representaba, debido a que se planteaba que Petromex abastecería la demanda de las dependencias gubernamentales. Hecho que no sucedió porque ante la falta de capital, la escala de operaciones de la empresa fue pequeña.<sup>378</sup>

Otro problema de carácter externo durante la presidencia de Rodríguez fue la relación del gobierno mexicano con los banqueros, deteriorada por la suspensión indefinida del pago de la deuda externa desde 1932. Y que se deterioraría más a partir del 21 de mayo de 1934 cuando el Presidente Rodríguez dio por terminada la relación con el Comité de banqueros, declarando que no por ello se desconocían las obligaciones<sup>379</sup> del gobierno, pero en el futuro no se recurriría a intermediarios. La ruptura no generó graves problemas con el gobierno norteamericano, e incluso respondía a las objeciones que desde 1930<sup>380</sup> sostenía este gobierno en contra de la discriminación de los acreedores independientes del Comité.<sup>381</sup>

En 1934 también se llegó a un arreglo respecto a las Comisiones de Reclamaciones establecidas a partir de las Conferencias de Bucareli, y cuyos trabajos se fueron extendiendo. Para 1934 la Comisión Especial, encargada de estudiar las reclamaciones originadas durante la revolución, se disolvió a través de un acuerdo global que consistió en el pago del 2.64% de la cantidad total reclamada.<sup>382</sup> La Comisión General, encargada de analizar las reclamaciones por daños desde 1868 —excluyendo los de la Revolución—

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>378</sup> MEYER, 1981, pp. 233-234 y 299.

<sup>379</sup> La deuda externa (sin los intereses) y la ferroviaria sumaban para ese momento más de 500 millones de dólares.

<sup>380</sup> MEYER, 1981, p. 227.

<sup>381</sup> Véase p. 119.

<sup>382</sup> MEYER, 1981, p. 227.

<sup>383</sup> GÓMEZ, 1987, pp. 136-137.

continuó trabajando a un ritmo al que se calculaba se requerirían 20 años más para desahogar los expedientes.<sup>383</sup>

Como conclusión del análisis de este período conocido como Maximato, podemos señalar que en el ámbito político el poder de Calles se consolidó por sobre la figura Presidencial. En lo económico podemos ver el grado de inmersión que tenía la economía nacional en la economía internacional, con los estragos que la crisis de 1929 dejó en el sistema económico mexicano orientada aún a las exportaciones. Destaca también la política expansiva implementada hacia 1932, que permitió a México salir de la crisis, y que formó parte de la política aplicarse mundialmente en los siguientes años. En el ámbito internacional se mantuvo latente el problema de la deuda. Y el año de 1934 destacó por la creación de la empresa petrolera del gobierno, que además de presentarse como una vía alterna de mexicanizar los recursos del país, se mostró como el antecedente de lo que en 1938 se constituiría como el símbolo del nacionalismo: PEMEX. Para fines del período los dos aspectos más relevantes son: el absoluto control político que Calles ejercía en el país y el estrechamiento de las relaciones entre los gobiernos mexicano y norteamericano en el marco de la era de la "Buena Vecindad".

#### 3.4. Conclusiones

Sin lugar a dudas, Calles fue el hombre que gobernó México durante todo el período de estudio que abarca el presente capítulo (1924-1934), ya fuera sentado en la silla presidencial o detrás de ella. Durante los primeros años de su gestión Calles enfrentaría la oposición al desarrollo de algunas de sus políticas, de importantes sectores económicos y políticos a nivel internacional como el Comité Internacional de Banqueros, el sector petrolero o la Iglesia. El Comité se opuso a la creación en 1925 del Banco de México, muy probablemente por la independencia que esta institución otorgaba al gobierno mexicano del crédito privado, y en particular del extranjero, para allegarse recursos. El sector petrolero por su parte, durante estos años, se opuso a Calles, por la reglamentación de las fracciones I y IV del artículo 27, que finalmente quedaron sin efecto en este período. Mientras que el conflicto con la Iglesia se manifestó a través de la guerra de los cristeros, que más allá de

---

<sup>383</sup> VÁZQUEZ, 1982, pp. 163.

un conflicto religioso, representó el conflicto entre dos grandes instituciones (el Estado y la Iglesia) por el control de zonas del país, y la inconformidad de un número importante de gente respecto al programa económico de la Revolución, y en particular en lo referente al reparto agrario.

No fue sino hasta 1927 cuando ocurrió un cambio en las relaciones económicas con los Estados Unidos, cuya política exterior hacia México pasó de la amenaza a la negociación dando paso a una política de "Buena Vecindad" que perduraría hasta el fin del período de entreguerras; influyendo en este cambio la importancia que adquieren los banqueros estadounidenses en la definición de la política exterior hacia México, la reducción de la influencia de los petroleros, y la moderación de los republicanos. Pues por un lado pesó la opinión de los banqueros estadounidenses, representados en el juego de la diplomacia por el embajador Morrow, respecto a la necesidad de apoyar a México en un desarrollo a mediano o largo plazo, que le permitiría crecimiento y estabilidad económica con lo que podría allegarse recursos sin necesidad de recurrir a la afectación de intereses extranjeros y cumplir sus compromisos internacionales; por otro lado, el sector petrolero norteamericano redujo su peso económico y político ante la disminución de la producción y explotación petrolera en México por estos años; y en la coyuntura política que se vivió en los Estados Unidos los republicanos en el poder, mostraron un alejamiento del sector petrolero que redundaba en una menor influencia de éstos en la definición de una política exterior definida por la amenaza, ante los escándalos por tráfico de influencias en los Estados Unidos, que colocaban a los petroleros ante la opinión pública como contrarios al interés del país. Así, las relaciones entre estos dos países tomaron hacia la cordialidad, con lo que se logró llegar a importantes acuerdos que protegían los intereses norteamericanos en México, tales como el acuerdo Morrow-Calles que dejaba sin efecto la ley petrolera redactada por Morones; o acuerdos en torno al pago de la deuda externa.

Después de 1928 el poder de Calles perduró, aún por encima de la figura presidencial, en el período conocido como Maximato. Etapa durante la cual se llegaría a una aparente solución de conflictos generados durante la presidencia de Calles, tales como el conflicto entre la Iglesia y el Estado, la cuestión de la sucesión presidencial a través de la creación del PNR y el problema del pago de la deuda externa —que no llegaría a solucionarse en este período—.

Fue durante este período que la inserción de México en la economía internacional se evidenció fuertemente por el impacto que tuvo la crisis mundial de 1929 sobre la economía mexicana, lo que respondió en gran parte a la pervivencia de una economía basada en las exportaciones, y a la cada vez más estrecha vinculación económica con los Estados Unidos.

En materia internacional, las relaciones con los Estados Unidos se mantuvieron en buenos términos, como se puso de manifiesto no sólo en la injerencia de Morrow en la definición de la política económica del gobierno mexicano en torno la reforma agraria, las finanzas públicas o la deuda externa; sino también en el apoyo que el gobierno norteamericano brindó al mexicano en conflictos como la rebelión escobarista, o la Cristiada. Aunque esta mejora en las relaciones de ambos gobiernos, no significó una subordinación total a los intereses de grupos económicos o del gobierno norteamericano, ni que se dejara de lado el nacionalismo económico revolucionario, tal como se puso de manifiesto con la creación de PETROMEX, mediante la cual se pretendió mexicanizar el petróleo.

En resumen, el período que va de la Presidencia de Calles al final del llamado Maximato estuvo signado por la creación de instituciones económicas y políticas ( como por ejemplo el Banco de México y el PNR) que fortalecerían a los gobiernos emanados de la Revolución, por la búsqueda de soluciones a viejos problemas como el petrolero y el del pago de la deuda, y por el mejoramiento de las relaciones entre México y los Estados Unidos que permitieron un acercamiento político, junto con la ya existente dependencia económica -misma que se confirmó a partir de 1929 con la crisis mundial-.

#### **4. LÁZARO CÁRDENAS: DE LAS LEYES A LA PRAXIS (1934-1940)**

##### **4.1. Introducción**

Coyunturalmente con el dominio de Calles de la vida nacional desde 1924 hubo un fortalecimiento del Estado con la creación de instituciones económicas y políticas como el Banco Único de Emisión y el surgimiento de un partido de masas que se convertiría en el partido oficial. Además, desde 1927 hubo un acercamiento con el gobierno norteamericano, cuya política hacia México había cambiado tornándose más amistosa, lo que había llevado a acuerdos entre Calles y el embajador norteamericano, que limitaban la aplicación del programa de la Revolución Mexicana, como fue el caso de la reglamentación del artículo 27 en materia petrolera.

Fue en este marco, en el que en 1934 Lázaro Cárdenas asumió la Presidencia de la República. Gestión de la que se ocupa el presente capítulo, que se divide en dos apartados.

En el primer apartado se presentan los primeros dos años de gobierno de Cárdenas, en los que la figura de Calles se contrapone a la del Presidente Cárdenas, lo que impone límites a la implementación del programa económico plasmado en el Plan Sexenal, que incluía como uno de sus puntos, la defensa de la Constitución de 1917, y en particular de los artículos 27 y 123, y cuya ejecución tendría importantes implicaciones hacia el final del sexenio cardenista. Existiendo durante esta etapa una buena relación con los Estados Unidos, debido en parte tal vez a los impedimentos antes mencionados para aplicar el Plan Sexenal, y en parte también a que la política estadounidense de la Buena Vecindad fue impulsada fuertemente, desde 1933, por el nuevo presidente demócrata Franklin Roosevelt.

En el segundo apartado se muestra el proceso y los resultados de la implementación del programa cardenista, destacando en este sentido la aplicación del artículo 27 en materia petrolera que llevó en 1938 a la expropiación de esta industria, o el impulso a la reforma agraria. Hechos que revivirían viejos conflictos con los grupos de interés extranjeros que resultaron afectados, y cuya actuación limitó el desarrollo del proyecto económico cardenista. Siendo importante en el desarrollo de este conflicto la modificación en la actitud del gobierno norteamericano respecto a México, pesando en este cambio el escenario de la Segunda Guerra Mundial.<sup>384</sup> Y se presenta un resumen sobre las soluciones, efectuadas después de 1939, a los conflictos latentes o presentes a lo largo de la presidencia de

<sup>384</sup> Véase pp. 3-4

Cárdenas, tales como el arreglo con las compañías petroleras expropiadas, o el acuerdo en torno al pago de la deuda externa.

Así, a lo largo del capítulo podemos ubicar dos temas centrales: la aplicación de la Constitución de 1917 en lo referente a la propiedad del subsuelo, que desencadenó serios problemas con los Estados Unidos; y a su vez la cercanía en el ámbito político que existió entre ambos gobiernos por su oposición a la expansión del nazismo y del fascismo en el mundo.

#### **4.2. El Plan Sexenal y la derrota del Jefe Máximo (1934-1935)**

Después de cinco años contados a partir del asesinato del Presidente electo Obregón, en que tres presidentes se habían sucedido en el cargo (en el llamado Maximato) en 1933, se vivía el ambiente electoral de la sucesión presidencial. La nueva elección presidencial fue influida por la figura del expresidente Plutarco Elías Calles, y por el manejo de la elección del candidato presidencial a través de la vía institucional del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

El candidato designado para las elecciones de 1934, fue el general Lázaro Cárdenas del Río,<sup>385</sup> que contó con el apoyo de dos importantes sectores: el militar dada su trayectoria como uno de los cinco jefes más fuertes en el ejército mexicano, y al haberse desempeñado como Secretario de Guerra; y el del sector campesino, pues durante su gestión como gobernador de Michoacán, fue uno de los impulsores del reparto agrario, aún en contra de la visión callista del fracaso de la reforma agraria. Además Cárdenas contaba con el importante respaldo político del PNR —del que había ocupado la presidencia— y sobretodo con el apoyo de Calles, de quién había estado cerca desde los tiempos de la rebelión de Agua Prieta.

Durante su campaña el candidato se sujetó a los lineamientos del Plan Sexenal, diseñado por representantes de varias Secretarías de Estado, del PNR y del Congreso. Un

<sup>385</sup> CÁRDENAS, Lázaro. (1895-1970). Nació en Jiquilpan, Michoacán. En 1911 se unió a las fuerzas maderistas. Durante 1913 fue perseguido por tropas federales. Después de la Convención de Aguascalientes se unió al villismo. En 1915 se unió al constitucionalismo e hizo campaña contra el villismo en Sonora. Durante los años veinte, se mantuvo leal a Obregón y Calles, fue nombrado Jefe de Operaciones en Veracruz y Michoacán. En 1923 combatió la rebelión delahuertista en Jalisco. De 1928 a 1932 fue gobernador constitucional de Michoacán. En 1930 fue nombrado presidente del PNR. Fue secretario de Gobernación durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio. Fue Secretario de Guerra y Marina en 1933, año en el que fue postulado a la presidencia de la República, por el PNR. *Enciclopedia de México*, 1985, p. 1330.

plan de gobierno que inicialmente se había pensado para constreñir la actuación de Cárdenas dentro de la visión callista, y cuyo resultado final tras su aprobación en la Asamblea del PNR, fue un proyecto más cercano a la visión cardenista del país.<sup>386</sup>

La idea básica del Plan Sexenal era lograr un mayor intervencionismo económico del Estado.<sup>387</sup> Destacaban algunos apartados donde se perfilaba lo que sería la política cardenista en materia agraria, laboral, o en el manejo de recursos naturales, que tendría implicaciones graves para las relaciones de México con el exterior, y en especial con los Estados Unidos. En el Plan se señalaba que el problema social de mayor relevancia era el problema agrario, y se planteaba la necesidad de impulsar el reparto, dotación y fraccionamiento de tierras. Respecto al trabajo se apoyaría la contratación colectiva de los trabajadores, y se pugnaba por salarios suficientes para mantener al obrero y a su familia. Se defendía la aplicación de los artículos 27 y 123 constitucionales. Se proyectaba que fuera el gobierno el encargado de regular la explotación y comercialización de los recursos naturales del país, señalando que se haría efectiva la nacionalización del suelo, se impediría el acaparamiento de los depósitos petrolíferos, se incrementarían las reservas petroleras nacionales, se enfatizaba la necesidad de incrementar la participación gubernamental en las ganancias de las empresas petroleras, se crearía un organismo semioficial de regulación de la industria petrolera, y se haría una revisión del régimen de concesiones. Se proyectaba la formación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, a cargo de empresas semioficiales y cooperativas de consumidores.<sup>388</sup> En conjunto el Plan comprendía una serie de metas para el sexenio, aunque no se establecía como llegar a ellas.

Durante su primer año de gestión el Presidente Cárdenas llevó a cabo una política apegada a este Plan Sexenal. Fue así como tuvo un acercamiento con el sector obrero,<sup>389</sup>

<sup>386</sup> Las declaraciones de Cárdenas durante su campaña se ajustaron al Plan Sexenal, señalando, por ejemplo, la necesidad de que la riqueza y los medios de producción se encontraran en manos de los trabajadores, y calificó de "usureros capitalistas extranjeros" a las empresas petroleras. MEYER, 1972, p. 307.

<sup>387</sup> En el Plan se señalaba que "... la tesis en que debe fundarse el plan de gobierno que va a ocupar vuestra atención es, únicamente, la de que el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional...". Partido Nacional Revolucionario, 1934, p. 17.

<sup>388</sup> *Ibid.*, pp. 45 y 51-68.

<sup>389</sup> Esta política generó incomformidad del lado de los empresarios en el comercio, la industria y la banca, que el 11 de marzo de 1936 presentaron una solicitud de garantías iguales para el trabajo y para el capital. En ella se criticaba una declaración hecha por Cárdenas en Monterrey en febrero al señalar que "Los empresarios fatigados de la lucha social pueden entregar sus industrias a los obreros o al Gobierno". Declaración a la que los empresarios se oponían en defensa de sus propiedades. Criticando el sindicalismo, apoyado por Cárdenas, pues sostenían que con éste "... todo cálculo

apoyando la organización de los obreros, lo que pudo influir en el incremento del número de huelgas a 642, en sectores como el de los tranviarios, el manufacturero, el telefónico, y el petrolero, durante 1935. Formándose en 1936 la central obrera más importante e influyente durante el sexenio y los años posteriores, como apoyo del gobierno: la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano.<sup>390</sup>

En cuanto al campo, durante su sexenio Cárdenas impulsó el reparto agrario, entregando más tierras que todos los anteriores Presidentes juntos desde 1917, con más de 20 millones de hectáreas distribuidas durante su administración, equivalentes a un 10% del territorio nacional. Impulsando la formación del ejido individual y colectivo, en zonas productivas como la región algodonera de la Laguna en Durango y Coahuila, la zona henequenera de Yucatán, los Mochis en Sinaloa, el Mante en Tamaulipas, las plantaciones de café en Chiapas, las de arroz y cítricos de Lombardía y Nueva Italia en Michoacán, los ingenios azucareros en Morelos, la región del Valle del Yaqui<sup>391</sup> en Sonora, y el Valle de Mexicali en Baja California.<sup>392</sup> Desarrollando una política que además del reparto incluía el otorgamiento de créditos a través de instituciones como el Banco Nacional de Crédito

francas, toda previsión resulta inútil, y los negocios más florecientes quedan en la imposibilidad de vislumbrar siquiera un balance de pérdidas o resultados". VERA, 1957, pp. 657-658.

<sup>390</sup> LOMBARDO, Vicente (1894-1968). Nació en Teztlután, Puebla; murió en la ciudad de México. Abogado por la Escuela Nacional de Jurisprudencia y en 1933 se doctoró en filosofía. En 1914, junto con Manuel Gómez Morín, Alfonso Caso, Alberto Vázquez del Mercado, y otros, fundó la Sociedad de Conferencias y Conciertos conocida en los medios universitarios como el Grupo de los Siete Sabios. Fue representante por su escuela, en la jura de la Constitución de Querétaro. En 1919 se hizo cargo de la secretaría de Educación Pública; entre 1923 y 1933 ocupó cargos directivos en diferentes escuelas como la Escuela Nacional Preparatoria, y la Universidad Obrera de México. En 1921 fue oficial mayor del Gobierno del D.F.; de diciembre de 1923 a enero de 1924, gobernador interino de Puebla; en 1924 diputado al Congreso de la Unión, cargo que volvió a desempeñar de 1926 a 1928. De 1923 a 1932, miembro del Comité Central de la Confederación Nacional Obrera Mexicana; en 1933, organizador y dirigente de la Confederación General de Obreros y Campesinos de México; en 1935, creador del Comité Nacional de Defensa Proletaria; y de 1936 a 1940, organizador y secretario general de la Confederación de Trabajadores de México. De 1938 a 1963 fue presidente de la Confederación de Trabajadores de América Latina; en 1944, miembro del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo; de 1945 hasta su muerte, vicepresidente de la Federación Sindical Mundial; y en 1949, cofundador de la Unión General de Obreros y Campesinos de México. De 1964 a 1967 ocupó un escaño en el Congreso como diputado de partido, designado por el Partido Socialista. Militó en el Partido Laborista Mexicano, en el de la Revolución Mexicana, en la Liga Socialista Mexicana y en el Partido Popular, que fundó en 1948, al que se agregó más tarde la denominación de Socialista, del que fue director y secretario general hasta 1968. Fue miembro del Consejo de Mundial de Partidarios de la Paz y, en 1952, candidato a la Presidencia de la República, conteniendo en las urnas con Adolfo Ruiz Cortines. Entre sus numerosos libros: *La significación del reparto de tierras y El reparto de tierras a los pobres que no se opone a las enseñanzas de N.S. Jesucristo* (1921), *La doctrina Monroe y el movimiento obrero. La libertad sindical en México y Los derechos sindicales de los trabajadores intelectuales* (1927), *Judíos y mexicanos. razas inferiores?* (1942), *Teoría y práctica del movimiento sindical mexicano* (1961), *La izquierda en la historia de México y La filosofía y el proletariado* (1962), *La batalla de las ideas de nuestro tiempo y La constitución de los cristeros* (1963), *Partido de cuadros o partido de masas* (1965). *Enciclopedia de México*, 1987, pp. 4771-4472.

<sup>391</sup> El Valle de Yaqui, era una zona de irrigación, desarrollada por colonos norteamericanos dos generaciones antes del momento de su expropiación. MEYER, 1977, p. 1261.

<sup>392</sup> En Baja California Norte, el reparto obedeció a una política de rescate de aguas y tierras de la zona fronteriza, expropiándose terrenos a la Colorado River Land Co. HERNÁNDEZ, 1979, p. 176.

Agrícola, y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, así como ayuda técnica.<sup>393</sup> También en este sector Cárdenas apoyó la organización de los campesinos impulsando desde 1935 la formación de una gran central campesina. Central que en 1938 surgiría como la Central Nacional Campesina (CNC),<sup>394</sup> siendo un instrumento para canalizar el apoyo al presidente, del sector campesino beneficiado por la política cardenista, y para controlar las demandas y actividades de los grupos campesinos. La política agraria cardenista alteró el sistema de propiedad agrícola, contribuyendo a crear una base de apoyo social y política leal al gobierno, y al mismo tiempo desplazando el capital agrícola a inversiones más seguras como la industria.

Los sectores obrero y campesino al organizarse y lograr un mayor acercamiento con el gobierno, obtuvieron por un lado mayor satisfacción de sus demandas, pero al mismo tiempo una menor independencia y menor fuerza para negociar sus peticiones. Mientras que a Cárdenas, la política de acercamiento con el sector obrero y el sector campesino, apoyado en lo dispuesto en los artículos 27 y 123 de la Constitución y en el Plan Sexenal, le permitió crearse una base de apoyo.

Siendo necesario preguntarse ¿cuáles fueron las implicaciones que este respaldo tuvo en el fortalecimiento de Cárdenas como Presidente? Pudiendo señalarse que el respaldo brindado al presidente Cárdenas por estos sectores fue un factor importante en el enfrentamiento con el hasta entonces hombre fuerte de México, Plutarco Elías Calles, que en que en mayo de 1935 hizo declaraciones refiriéndose a la situación que atravesaba el país calificándola de "marathón de radicalismo",<sup>395</sup> aludiendo al sindicalismo y a las huelgas ocurridas durante el primer año de la administración cardenista, señalando sus efectos sobre el capital<sup>396</sup> y la vida política del país, lo que constituía una crítica al gobierno de Cárdenas. Crítica que colocó al presidente en la disyuntiva de mantenerse subordinado a Calles, como los tres anteriores presidentes, o imponer su autoridad como presidente de la República. Cárdenas decidió movilizarse rápidamente asegurándose el respaldo y la lealtad de importantes jefes militares y realizando los movimientos necesarios en zonas de posible

<sup>393</sup> MEYER, 1977, pp.1244-1245, 1249.

<sup>394</sup> *Ibid.*, pp. 1246-1251.

<sup>395</sup> VERA, 1957, p. 653-654.

<sup>396</sup> Calles se encontraba en desacuerdo con la política petrolera de Cárdenas. Por ello, y por ser considerado el hombre fuerte de México, durante 1935 la Asociación de Productores de Petróleo pugnó por que se diera una entrevista entre el exembajador Ruben Clark y Calles, a fin de tratar los problemas en la industria petrolera, que de acuerdo a los petroleros violentaba los acuerdos Morrow-Calles. Entrevista de la que no se obtuvo mucho, pues pronto Calles dejó ser el hombre fuerte de México, para ser expulsado del país. MEYER, 1972, p. 308-309.

apoyo a Calles como en los estados de Coahuila, Nuevo León, Jalisco, Sinaloa, y Sonora.<sup>397</sup> Eliminó a los elementos callistas del gabinete, el Congreso, los gobiernos estatales y el Partido. Además obtuvo el apoyo del sector obrero y del sector campesino. Tras siete días de comenzado el conflicto con Calles, el día 18 éste tomaba un avión para Sinaloa, de donde se dirigió a Estados Unidos. Regreso en septiembre pero el Maximato había terminado pues Cárdenas había fortalecido su autoridad. Calles, junto con Morones, fueron consignados ante la Procuraduría General acusados de preparar un movimiento armado en contra del gobierno. La investigación no siguió su curso, pues en abril de 1936 Calles fue expulsado del país.

Así, gracias al apoyo del sector militar, obrero y campesino Cárdenas logró imponerse a Calles, y con ello romper la dualidad existente entre el Presidente como la autoridad formal, y Calles como la autoridad real. Con ello el presidencialismo en México se fortalecía. Pero el respaldo de estos sectores a Cárdenas no sólo tuvo implicaciones internas, sino también en materia internacional, pues el rompimiento con Calles ponía fin al gobierno del grupo sonorenses, que desde 1920 se mantenía en el poder; lo que le permitía a Cárdenas desplegar con mayor libertad su programa económico en materia agraria y laboral, al que se oponía Calles, y en materia internacional Cárdenas podría actuar con mayor facilidad contra los intereses extranjeros alejándose de acuerdos callistas como el Morrow-Calles<sup>398</sup> en el que Calles se comprometió a respetar las propiedades petroleras en México aún y cuando no cumplieran con los actos positivos y con lo dispuesto en el artículo 27. Por lo que a partir de 1935 Cárdenas mostró abiertamente su apoyo a las demandas de sectores como el obrero en la industria petrolera, e impulsó leyes que ponían en peligro las propiedades extranjeras tal como la ley de expropiación de 1936; hechos que hacia el final del gobierno de Cárdenas, como veremos, desembocaron en sucesos tan trascendentes como la expropiación petrolera, y que a su vez provocaron un distanciamiento entre México y Estados Unidos, en contraste con lo sucedido de 1927 a 1935.

El desarrollo de esta política económica y social de Cárdenas fue posible, en parte, gracias a la recuperación económica que se vivía en los primeros años de la administración cardenista. La recuperación de los efectos de la crisis de 1929 había comenzado desde 1932

<sup>397</sup> Véase HERNÁNDEZ, 1979, p. 61-75.

<sup>398</sup> Véase p. 104.

a partir de la aplicación de una política económica contracíclica, consistente en una política fiscal ligeramente deficitaria y una política monetaria expansionista.<sup>399</sup> Política que el gobierno de Cárdenas continuó a lo largo de su período, y que permitió un crecimiento económico que se reflejaba en mayores ingresos gubernamentales.

Durante estos primeros años de la administración cardenista, el sistema bancario mexicano sufrió modificaciones, primero en 1935 con la desmonetización de la plata - que ante el incremento en el precio internacional de la plata hacia que el peso de plata valiera más como mercancía que como moneda.<sup>400</sup> que fortalecería el papel de los billetes del Banco de México como moneda fiduciaria de curso legal. Tras la estabilización del precio de la plata en 1936 se reanudó la acuñación de monedas de plata, aunque en menor escala. En este mismo año se expidió la Ley Monetaria que hacía obligatoria la asociación de todos los bancos con el Banco de México. En agosto de ese mismo año, se decretó una nueva Ley Monetaria y una nueva Ley Orgánica del Banco de México, mediante la cual se incrementó el crédito disponible al gobierno federal, aumentando de 5 a 10% los ingresos fiscales anuales promedio de los tres años anteriores.<sup>401</sup> Modificaciones que contribuirían a incrementar la oferta monetaria, y la capacidad de endeudamiento y acción del gobierno mexicano.

En el ámbito internacional, en estos primeros años de la Presidencia de Cárdenas, México gozó de buenas relaciones con el gobierno norteamericano. Gobierno cuyo Presidente, el demócrata Franklin D. Roosevelt, sustentaba una política del "Nuevo Trato" donde el Estado tenía una mayor intervención en la economía a fin de disminuir las desigualdades sociales y superar los problemas económicos arrastrados desde la crisis del 29. Esta política tenía ciertas coincidencias con la política cardenista, sustentada en un mayor intervencionismo estatal que pugnaba por una menor desigualdad en el campo a través de la distribución de tierras, y en el sector obrero por salarios más justos y mejores condiciones de trabajo.

En materia de política exterior, Roosevelt había instrumentado la política de la "Buena Vecindad" implementada desde la administración de Herbert Hoover, limitándose

<sup>399</sup> CÁRDENAS, 198- p. 131.

<sup>400</sup> El alza de la plata estuvo reforzada por política platista del Gobierno de los Estados Unidos.

<sup>401</sup> Ibid. pp. 126-127.

su aplicación a América Latina. Política que consistió en el abandono del intervencionismo militar en América, en busca de una unificación política del continente frente a los sucesos políticos y bélicos en Europa y Asia.<sup>402</sup>

Además, en el caso específico de México, pesaba en la cordialidad de las relaciones bilaterales, la presencia como embajador norteamericano en México, de Josephus Daniels, un político demócrata de Carolina del Norte, defensor de la política de "Buena Vecindad",<sup>403</sup> que consideraba que el programa reformista de Cárdenas era "... un medio de otorgar mayor poder de compra a las grandes mayorías y convertir a México en un vecino estable y buen cliente de los Estados Unidos... y una forma de disminuir el atractivo de las doctrinas fascistas o comunistas que amenazaban a los sistemas democráticos occidentales".<sup>404</sup>

Para concluir este apartado, de los dos primeros años de gobierno de Cárdenas se deben destacar dos hechos: primero, la ruptura política con Calles y el desarrollo del programa económico cardenista durante esta etapa, basado en el Plan Sexenal. Hecho que puso fin al llamado Maximato, fortaleció el presidencialismo en México, y tuvo serias implicaciones en los ámbitos nacional e internacional a largo plazo, porque esto permitió a Cárdenas desarrollar con mayor libertad su programa económico, sin necesidad de constreñirse a los dictados de Calles, aplicando lo establecido en el Plan Sexenal, en torno a la defensa de la aplicación de los artículos 27 y 123 constitucionales; lo que condujo a un cambio en las relaciones de México con los Estados Unidos, respecto a las condiciones prevalecientes desde 1927, cuando Calles mantuvo un acercamiento con los Estados Unidos; y segundo, el cambio político en los Estados Unidos en donde los republicanos fueron sucedidos en el poder por los demócratas, encabezados por el propio presidente Franklin Roosevelt, que mantuvo una política de buena vecindad con México, y que compartía de alguna manera con Cárdenas una visión común sobre como gobernar, y sobre los problemas que en el mundo se vivían por el avance del nazismo.

<sup>402</sup> Véase pp. 3-4

<sup>403</sup> VÁZQUEZ, 1982, pp.166-167.

<sup>404</sup> MEYER, 1972, p. 374.

#### 4.3. Enemigos por el subsuelo, amigos en la guerra

En 1935 la política agraria de Cárdenas comenzó a crear conflicto con los Estados Unidos. Pues ante las expropiaciones a norteamericanos sin indemnización inmediata, debido a la suspensión de la emisión de bonos de la reforma agraria en 1935, el embajador Daniels señaló la necesidad de llegar a un arreglo respecto a las indemnizaciones pendientes. En 1937 la embajada actuó de manera más activa en la defensa de norteamericanos expropiados en el Valle del Río del Yaqui en Sonora, y en Baja California, aunque la intervención no fue exitosa.<sup>405</sup> El gobierno norteamericano reclamó en 1938 el pago de 10.1 millones de dólares por concepto de tierras expropiadas desde 1927. Llegando en noviembre de 1938 a un acuerdo en torno a las reclamaciones de norteamericanos afectados por la reforma agraria, a través de un convenio en el que México se comprometía a efectuar anualmente pagos por un millón de dólares hasta liquidar el adeudo total por este concepto.<sup>406</sup> Aunque las reclamaciones continuaron hasta 1940, con un acuerdo final en 1941.<sup>407</sup>

Aún cuando el problema agrario tuvo impacto en las relaciones entre México y Estados Unidos, sin duda el tema de los recursos naturales sería el eje del conflicto entre estos dos países a lo largo del sexenio cardenista. Suscitándose varios problemas desde 1935, tales como: la huelga en la compañía petrolera Huasteca Petroleum Company; la lentitud en el otorgamiento de concesiones confirmatorias; la suspensión de algunas exenciones impositivas de que disfrutaban varias empresas petroleras; y la publicación del programa de acción económica del gobierno federal en enero, donde se señalaba que el petróleo debía aprovecharse en beneficio del país, y en la medida de lo posible, a través de empresas nacionales, vía el Estado.<sup>408</sup>

En 1936 el conflicto se agravó por la expedición de la ley de expropiación, que estableció como causa de expropiación la utilidad pública en casos como: "la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas (...); la creación, fomento o conservación de una

---

<sup>405</sup> MEYER, 1977, p. 1261.

<sup>406</sup> BAZANT, pp. 213-214.

<sup>407</sup> MEYER, 1972, p. 387.

<sup>408</sup> *Ibid.*, pp. 308-309.

empresa para beneficio de la colectividad; las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad".<sup>409</sup> El Ejecutivo sería quién procedería a definir los casos de expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la limitación de los derechos de dominio. Se fijaban los términos y plazos en que se realizaría la indemnización en caso de expropiación, fijando como precio a pagar el valor fiscal de los bienes, sometiéndose el valor de la depreciación o mejoras sufridas por éstos a juicio pericial; pagándose dicha indemnización en un periodo no mayor de diez años, bajo la forma que la autoridad expropiante decidiera<sup>410</sup>. La expedición de esta ley estuvo muy vinculada a la política respecto a los recursos naturales del subsuelo perfilada en el Plan Sexenal.

La ley fue tomada por políticos e intelectuales mexicanos, como Luis Cabrera,<sup>411</sup> como un acto cuyo propósito real consistía en expropiar las industrias nacionales, comenzando por las industrias complementarias de la agricultura, luego las extractivas y al final las transformadoras, para controlar toda la industria. Cabrera<sup>412</sup> vinculaba esta ley con la política laboral señalando que: "La Ley tiene, además por objeto proporcionar un medio práctico de resolver los conflictos del trabajo expropiando y poniendo en manos de los obreros el manejo de las negociaciones que no puedan subsistir frente a las pretensiones ilimitadas de los trabajadores".<sup>413</sup> En el exterior, la expedición de esta ley creó

<sup>409</sup> *Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y Ley de Expropiación*, 1937, p. 112

<sup>410</sup> SILVA, 1941, pp. 127-129

<sup>411</sup> CABRERA, Luis (1876-1954). Nació en Zacatlán. En 1901 se recibió de abogado en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la ciudad de México. En 1906 se inició en el periodismo colaborando en *El Noticiero*, *El Diario del Hogar*, *la Patria* y *El Comillo Blanco*. De 1908 a 1909 fue profesor de la Escuela de Jurisprudencia y en 1912 director de la misma. Se afilió al maderismo y fue diputado a la XXVI Legislatura, en donde propuso una iniciativa de ley agraria. A la muerte de Madero en 1913, abandonó la Cámara y se afilió al constitucionalismo. En 1914 Carranza lo nombró agente confidencial en Estados Unidos, y en enero de 1915 lo designó secretario de Hacienda. En este período Carranza se basó en sus propuestas para expedir la Ley Agraria del 6 de enero. En 1916 fue nombrado presidente de la Comisión Mexicana para formar la mixta México-América; a su vez, Carranza lo comisionó para negociar con los norteamericanos la salida de la Expedición Punitiva que intentó acabar con Francisco Villa. Diputado en el Congreso de la Unión de la XXVII Legislatura. Como enviado del gobierno mexicano recorrió varios países sudamericanos en 1918. De 1919 a 1920 desempeñó por segunda vez el cargo de secretario de Hacienda. El 6 de mayo, con motivo de la rebelión obregonista, acompañó a Carranza en su huida hasta Tlaxcalantongo. Criticó al gobierno de Pascual Ortiz Rubio, por lo que fue deportado a Guatemala en 1921. Desde los inicios de la Revolución se convenció de que la cuestión agraria era el problema fundamental de México, por lo que defendió la pequeña propiedad y la restitución de los terrenos ejidales a los pueblos. Su pensamiento influyó decisivamente en la ideología constitucionalista. Autor de *Veinte años después*; *El balance de la Revolución*; *Obras políticas del Lic. Blas Urrea*; *Problemas trascendentales de México: La herencia de Carranza*. Escribió con los seudónimos de Blas Urrea y Lucas Ribera. Murió en la ciudad de México el 12 de abril. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p.

<sup>412</sup> Cabrera centró su crítica a la ley de expropiación en cuatro puntos: 1) crítica el concepto de utilidad social, por considerar que esto deja a juicio del Presidente de la República la indemnización; 2) señala que las ocupaciones temporales no son expropiaciones; 3) indica que se contempla no sólo la expropiación de recursos naturales, tierras, aguas y bienes inmuebles, sino también la propiedad industrial; 4) dice que los términos de la indemnización quedan bajo la decisión del Ejecutivo en forma de futuros Reglamentos. CABRERA, 1972, I, p. 46.

<sup>413</sup> *Ibid.*, p. 49.

incertidumbre entre el sector petrolero y el gobierno norteamericano, pues el gobierno podría aplicar la nueva ley —tal como sucedió más tarde— en contra de las compañías petroleras que además de ser expropiadas, no recibirían inmediatamente ni el monto deseado las indemnizaciones correspondientes al pago de sus terrenos (que incluían de acuerdo a las compañías los recursos del subsuelo), pero el gobierno mexicano afirmó que no se pretendía emplearla contra alguno de los grandes intereses extranjeros en México.

Vinculada a la visión cardenista sobre la propiedad y explotación de los recursos petroleros, estuvo la política laboral que como ya se señaló favoreció a los trabajadores. En 1936 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), se incorporó a la CTM, presentando una propuesta de contrato colectivo demandando incrementos salariales y prestaciones por un monto de 65 millones de pesos anuales. El gobierno apoyó la propuesta, señalando que cada industria debía pagar a sus obreros de acuerdo a su capacidad económica y no a la situación de oferta y demanda de la mano de obra. Mientras que las compañías rechazaron la propuesta, ofreciendo sólo 14 millones de pesos. Las negociaciones obrero-patronales continuaron a lo largo de 1936, y principios de 1937, sin resultados positivos.

Además de la ley de expropiación y del conflicto laboral, a principios de 1937, tres proyectos del gobierno mexicano crearon preocupación entre las empresas petroleras y el gobierno norteamericano: un proyecto de ley del Petróleo formulado por la Secretaría de Economía Nacional, en el que se pretendía mexicanizar la industria, se ponían límites territoriales y temporales a las concesiones, se proponía que el gobierno tuviera un tercio del terreno explotado de toda concesión, que el Estado tuviera una mayor participación accediendo a regalías, el gobierno fijaría una cantidad de petróleo que debía quedarse en México, y se señalaba que las compañías estarían obligadas a invertir un 25% de sus utilidades en negocios diferentes del petróleo.<sup>414</sup> Aún cuando lo planteado en el proyecto de ley no se aplicó, se mostraba en él la intención del gobierno por mantener la propiedad del petróleo en sus manos, y auguraba la expropiación petrolera de 1938.

---

<sup>414</sup> CABRERA, 1975, IV, p. 222

Otro proyecto fue planteado por el general Francisco Múgica,<sup>415</sup> Secretario de Comunicaciones, en el que se sostenía la propiedad de la Nación de los yacimientos petrolíferos, aún de los amparados por las concesiones confirmatorias, lo que obligaría a las empresas a pagar regalías por propiedades adquiridas antes y después de 1917, y se señalaba que todas las reservas nacionales serían explotadas por una "Corporación Nacional de Petróleo Mexicano".<sup>416</sup> Tal vez inspirado en este anteproyecto de Múgica, en marzo de 1937 se creó la Administración del Petróleo Nacional, que substituiría a Petromex, encargándose de explotar las reservas nacionales y producir y refinar petróleo para el gobierno<sup>417</sup>.

El tercer proyecto era un posible decreto, que obligaba a todo aquel dedicado a la explotación del subsuelo a pagar al gobierno federal, el 10% del valor bruto de la producción, sin importar el tipo de concesiones. Con ello se asumía que las riquezas del subsuelo eran propiedad de la nación, como se señalaba en el artículo 27 constitucional. Además de contemplarse en dicho decreto que debían mantenerse trabajos regulares en estas concesiones. Las compañías pidieron al gobierno norteamericano que interviniera en el caso. El Departamento de Estado, señaló que el cobro de regalías se alejaba del acuerdo Morrow-Calles,<sup>418</sup> y se proponía que el gobierno mexicano incrementara moderadamente los impuestos petroleros, pero sin darles carácter de regalías. El decreto fue detenido en parte, reafirmando en la Suprema Corte en septiembre, que las concesiones confirmatorias debían mantener trabajos regulares de explotación para mantener dichas concesiones.<sup>419</sup>

<sup>415</sup> MÚGICA, Francisco J. (1884-1954). Nació en Tingitindín, Mich., y murió en la cd. de México. Desde 1906 se dedicó al periodismo, sosteniendo una política de oposición al régimen. En 1911 viajó a San Antonio, Texas, para unirse a los maderistas. Participó en la toma de Ciudad Juárez, al lado de Pascual Orozco; en 1912 era ya capitán, y ayudante del gobernador Carranza, en Coahuila; en 1913 firmó el Plan de Guadalupe y fue jefe del estado mayor de la Columna de Operaciones del general Lucio Blanco, con quien realizó la primera dotación de tierras que hicieron los constitucionalistas; en 1914; siendo ya general, administró la aduana de Veracruz; y en 1915 presidió el Tribunal de Justicia Militar. Al año siguiente fue gobernador y comandante de Tabasco, destacando su política agraria. Diputado al Congreso Constituyente de 1916, formó parte del grupo radical y de la Primera Comisión de Constitución, influyendo decisivamente en el contenido de los artículos que consagran las garantías sociales; redactó, además, el preámbulo de la nueva carta. Gobernó Michoacán del 21 de septiembre de 1920 al 14 de marzo de 1922, renunciando por fuertes diferencias con el Presidente Obregón. Fue secretario de Economía (1º de diciembre de 1934 al 17 de junio de 1935) y de Comunicaciones y Obras Públicas (18 de junio de 1935 al 14 de julio de 1939) en la administración del presidente Cárdenas. Se le atribuye haber redactado el manifiesto con el que se dio a conocer al país el decreto de expropiación de los bienes de las compañías petroleras (1938). Fue precandidato a la Presidencia de la República (1939). *Enciclopedia de México*, 1987, p. 5654. *Diccionario Portúa*, 1965, p. 1072. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 236.

<sup>416</sup> MEYER, 1972, p.315.

<sup>417</sup> RIPPY, 1954, pp. 141.

<sup>418</sup> Véase p. 104.

<sup>419</sup> MEYER, 1972, pp. 314-316.

Los problemas en la industria petrolera continuaron agravándose, estallando la huelga<sup>420</sup> en mayo de 1937, ante el fracaso de las negociaciones. Aunque ésta no duró mucho, pues los trabajadores recurrieron a la Junta de Conciliación y Arbitraje<sup>421</sup> para que se considerara la controversia como de orden económico. Con ello los trabajadores reanudaron sus labores, y las empresas debieron someter su contabilidad al examen de las autoridades. Se integró una comisión para, que en el plazo de treinta días, realizara un análisis de la situación económica de las compañías y sus posibilidades de pagar el incremento exigido por los trabajadores. A partir de entonces el gobierno tomó un papel central en el conflicto, del lado de los trabajadores.

La comisión integrada por Efraín Buenrostro, subsecretario de Hacienda, Mariano Moctezuma, subsecretario de Economía y el economista y profesor de la Universidad Nacional de México Jesús Silva Herzog,<sup>422</sup> llegó a conclusiones importantes entre las que destacaban: el carácter de enclave de la industria petrolera en manos de extranjeros y su

<sup>420</sup> La efervescencia sindical no era privativa del sector petrolero, pues casi por las mismas fechas (febrero de 1937) el Sindicato de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana (STMMRM) anunciaba sus intenciones de declarar una serie de huelgas contra la American Smelting and Refining Company (ASARCO) para la firma de un contrato colectivo que unificara las condiciones laborales en las distintas plantas de las compañías. La empresa se negó. Y en octubre el gobierno intervino para llegar a un acuerdo, pero fracasó. En 1938 el STMMRM decidió estallar la huelga, pero el Presidente impidió la huelga, ante la coyuntura que se vivía por la expropiación petrolera. El sindicato fue obligado a llegar a un arreglo poco ventajoso con la ASARCO. MEYER, 1977, pp. 1257-1258.

<sup>421</sup> La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano integrado por tres delegados: el patronal, el obrero y un representante gubernamental, que se constituye en la magistratura del trabajo. La Junta dicta resoluciones llamadas laudos y que son considerados como resoluciones arbitrales que ponen fin a una controversia laboral. La Junta atiende dos clases de conflictos de trabajo: los meramente legales, como por ejemplo: el pago de horas extras, el incumplimiento de contrato; y los conflictos de carácter económico, que son "... aquellos en que, en determinada industria o en determinada región, se presentan circunstancias de carácter general que han imposibilitado que pueda seguirse trabajando en las condiciones anteriores". En los conflictos legales, el procedimiento seguido por la Junta es de: demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia. En los conflictos económicos, se nombra un conjunto de peritos sobre la manera de resolver el conflicto, los peritos presentan un dictamen, y sobre la base de éste la Junta dicta una sentencia. CABRERA, 1975. IV, p. 227. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1983-1984, pp. 1928-1931

<sup>422</sup> SILVA HERZOG, Jesús (1892-1985). Nació en San Luis Potosí, S.L.P. y murió en México, D.F. Estudió en Nueva York entre 1912 y 1914. De regreso a S.L.P. se unió a las fuerzas revolucionarias de Eulalio Gutiérrez. En su ciudad natal escribió en los periódicos *El Demócrata*, *Redención*, *Patria*, *Proteo* y *Juventud*. En 1914 asistió con carácter de corresponsal a la Convención de Aguascalientes. De 1920 a 1922 estudió en la Escuela de Altos Estudios de la Universidad Nacional de México. De 1925 a 1928, impartió clases de economía política en la Nacional de Maestros; de 1925 a 1927, enseñó historia económica de México en la Escuela de Verano; y de 1924 a 1938, economía y sociología en la Nacional de Agricultura. En 1928 fundó el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas y la Revista Mexicana de Economía. Colaboró en la elaboración en enero de 1929 del primer proyecto de plan de estudios de la licenciatura de economía. Ministro de México en la URSS de 1929 a 1930. Fue oficial mayor (1932-1933) y subsecretario de Educación Pública (1933-1934). De 1931 a 1936 fue profesor de historia de las doctrinas económicas de la Escuela Nacional de Economía. Dirigió el informe sobre el estado de la industria petrolera en 1937, base para el laudo del Grupo Núm. 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y para la sentencia de la Suprema Corte de Justicia (1º de marzo de 1938) que condujeron a la expropiación de los bienes de las empresas; escribió la introducción y las notas del libro *El petróleo de México*. Fue presidente del Comité de Aforos y Subsidios al Comercio Exterior (1938-1947), gerente general de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos (1939-1940). Dirigió la Escuela nacional de Economía (1940-1942). Miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM. Se desempeñó como subsecretario de Hacienda y Crédito Público (1945-1946) y presidente del Consejo Técnico de la Secretaría de Bienes Nacionales (1947-1948). Fue licenciado en economía ex officio y profesor emérito (1960) de la UNAM (1940) y miembro El Colegio Nacional (1948). *Enciclopedia de México*, 1987, pp. 788-7290. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 195.

desvinculación con el resto de la economía mexicana, las grandes ganancias que obtenían las compañías en comparación con explotaciones en otros países como Estados Unidos, y su poca retribución al gobierno mexicano considerando que las compañías alteraban u ocultaban datos con el fin de evadir el pago de impuestos, y finalmente se determinaba que dada la situación financiera de las empresas, éstas podrían pagar 26 millones de dólares a los trabajadores.<sup>423</sup> Pero las compañías objetaron lo señalado por la comisión, argumentando que eran incapaces de pagar el aumento propuesto, que según las compañías era de 41 y no de 26 millones de pesos; y se negaron a aceptar la pretensión del STPRM de sindicalizar casi todo el personal, entonces "de confianza".

Al tiempo que las compañías objetaban el informe, continuaron las negociaciones con el sindicato, ofreciéndoles un aumento de 20 millones de pesos. La JFCA, a través de una nueva comisión conocida como el Grupo Especial 7 -conformado por un representante de los trabajadores, otro de las compañías y un presidente nombrado por el Departamento de Trabajo-<sup>424</sup> se encargó de revisar el informe de la primera comisión considerando las objeciones de las compañías. Además las empresas mantuvieron contacto con el presidente Cárdenas entre agosto y octubre de 1937 sin llegarse a ningún acuerdo. Las compañías sostuvieron que de obligárseles a cumplir las recomendaciones de la JFCA, suspenderían sus operaciones, objetando que el aumento propuesto equivalía a más de 40 millones, y que la aceptación de la política mexicana podría en peligro sus inversiones petroleras en América Latina. En tanto el gobierno norteamericano se mantuvo a la expectativa, por considerar -al igual que las compañías petroleras- improbable la expropiación petrolera pues México no podría mantener la industria a flote por carecer de personal capacitado, transportes, y mercados disponibles para comerciar el petróleo.<sup>425</sup>

A finales de 1937, el Grupo Número 7 de la JFCA dio su fallo sobre el conflicto obrero-patronal en la industria petrolera, coincidiendo con las recomendaciones de la primera comisión, señalando que el aumento total a pagar a los trabajadores debía ser de 26,332,756 pesos y fijó en 1,100 el número de empleados de confianza de todas las compañías. La confirmación del fallo iba más allá del problema laboral, pues colocaba por un lado a las compañías en una posición de defensa de sus intereses frente al intervencionismo gubernamental, que podría causar precedente para otros casos similares

<sup>423</sup> Los peritos presentaron cuarenta conclusiones en torno al problema petrolero. Véase SII.VA, 1941, pp. 105-110.

<sup>424</sup> RIPPY, 1954 p. 104.

<sup>425</sup> MEYER, 1972, pp. 321-323.

en América Latina; y para el gobierno mexicano no era sólo la defensa de los trabajadores, sino también la necesidad de imponer su autoridad frente a los intereses extranjeros.

Las compañías reaccionaron en diferentes planos. En el económico, retiraron de golpe sus depósitos bancarios y buscaron crear desconfianza en los círculos industriales y bancarios para que las reservas de divisas disminuyeran —mismas que desde marzo de 1937 habían venido cayendo—. Frente a esta situación el gobierno impuso restricciones arancelarias a las importaciones para que éstas se redujeran y no contribuyeran a la escasez de divisas. Los precios se elevaron y hubo una cierta depresión económica.<sup>426</sup>

Los petroleros obtuvieron el apoyo del gobierno norteamericano, que como medida de presión, en 1937 sometió a revisión mensual la importación de plata mexicana a Estados Unidos, lo que ocasionaría problemas con la balanza de pagos, y protestas de los mineros de plata que en su mayoría eran norteamericanos. No obstante la presión sobre Cárdenas no fue excesiva, en primer lugar para alejar la posibilidad de que Cárdenas recurriera a las potencias fascistas<sup>427</sup> ante las dificultades económicas. Además de que ni el gobierno norteamericano ni las compañías pensaban en esos momentos que Cárdenas llegaría a la expropiación, sino más bien se pensaba en la posibilidad de una intervención de la industria para recibir el pago del impuesto sobre la producción para entregar a los obreros el aumento de salarios dispuesto por la JFCA.<sup>428</sup>

Las compañías petroleras mantuvieron además contacto con Cárdenas, a través de Thomas Armstrong de la APPM. Reuniones que fueron infructuosas, pues mientras el Presidente Cárdenas insistía en el cumplimiento del laudo, y se quejaba de las presiones económicas de las compañías petroleras, Armstrong insistía en la imposibilidad de pagar el aumento solicitado, ofreciendo un incremento de 22 millones de pesos.<sup>429</sup>

Por otro lado las compañías actuaron en el plano legal presentando un recurso de amparo ante la Suprema Corte, como lo habían hecho frente a los gobiernos de Carranza y Calles, por el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Aunque el 1 de marzo de 1938, la Suprema Corte falló en contra de las compañías, fijándoles un plazo de siete días para cumplir con el laudo.

---

<sup>426</sup> *Ibid.*, pp. 328-329.

<sup>427</sup> Véase pp. 3-4.

<sup>428</sup> MEYER, 1972, pp. 331-334.

<sup>429</sup> *Ibid.*, pp. 334-336.

En tanto el gobierno norteamericano, a través de su embajada buscó una conciliación entre las partes, mediando para que las negociaciones entre los representantes de las empresas y el gobierno federal se reanudaron el 3 de marzo. La embajada pidió a las compañías que aceptaran pagar los 26 millones de pesos, evitando así el rompimiento con México, pues en la coyuntura internacional del avance de Alemania en Europa y Asia, el mantener buenas relaciones con México no sólo tenía importancia en el marco de la política de la Buena Vecindad desplegada por Roosevelt, sino que también un arreglo con México respecto al petróleo significaba que de darse una Guerra Mundial en la que Estados Unidos hubiera de intervenir, el abastecimiento de petróleo mexicano sería casi seguro, por las coincidencias políticas que se tenían en contra del nazismo, y por otro lado implicaba que de darse esta coyuntura internacional el gobierno norteamericano no tendría que distraer recursos militares y económicos hacia una de sus fronteras.

En una segunda reunión, el día 6 de marzo, el representante de la compañía inglesa El Águila propuso al subsecretario de Relaciones Ramón Beteta,<sup>430</sup> que se pagaran 22 millones y los cuatro restantes se invirtieran en obras para beneficio de los trabajadores como viviendas, hospitales y escuelas; propuesta que no fue aceptada por México. El día 8 la Suprema Corte suspendió el fallo hasta el día 12, en que se sostuvo la tercera reunión entre las compañías y el gobierno mexicano, y en la que Cárdenas se comprometió a que las empresas no pagarían más de los 26 millones de pesos, y a que no habría más dificultades entre los obreros y las empresas; propuesta a la que las compañías se negaron.

Después de esta junta, Cárdenas se reunió con su gabinete<sup>431</sup> para discutir el problema, no existiendo consenso al interior de éste. Esa noche el presidente tomaba la decisión de expropiar la industria petrolera escribiendo en su diario: "México tiene hoy la

<sup>430</sup> BETETA QUINTANA, Ramón. Nació y murió en la ciudad de México (1901-1965). En 1920 acompañó a V. Carranza hasta la tragedia de Tlaxcalantongo. Bachiller en economía (1923) por la Universidad de Texas, licenciado en derecho (1926) y maestro y doctor en filosofía (1934) por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ocupó, entre otros puestos, los siguientes: secretario del ministro de Educación Pública (1925-1928), oficial mayor de la Secretaría de Industria y Comercio (1932), director general de Estadística (1933-1935), subsecretario de Relaciones Exteriores (1936-1940), subsecretario de Hacienda y Crédito Público (1941-1945), director de la campaña presidencial de Miguel Alemán (1945-1946), secretario de Hacienda (1946-1952) y embajador en Italia (1952-1958). Director del periódico *Novedades* (1958-1965). Desde 1931 enseñó economía en la Facultad de Derecho de la UNAM. Público: *La mendicidad en México* (1931), *Programa económico y social de México* (1935), *En defensa de la Revolución. Pensamiento y dinámica de la Revolución Mexicana* (1950;1951), *Tres años de política hacendaria* (1952), *el desarrollo económico de México en los últimos años* (1953), *Disertaciones sobre México desde Europa* (1955) y *Entrevistas y pláticas* (1961). *Enciclopedia de México*, 1987, pp.957-958. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, II, p. 667.

<sup>431</sup> Dentro del gabinete había diversas posiciones en torno a la expropiación petrolera. Por ejemplo, mientras Múgica estaba a favor de la expropiación, Ramón Beteta se opuso a dicha expropiación, y el embajador Castillo Nájera expuso sus reservas temiendo que una decisión de tal naturaleza condujera a una intervención armada de parte de Estados Unidos. MEYER, 1972, pp. 344.

gran oportunidad de librarse de la presión política y económica que han ejercido en el país las empresas petroleras que explotaban, para su provecho, una de nuestras mayores riquezas, como el petróleo, y cuyas empresas han estorbado la realización del programa social señalado en la Constitución Política".<sup>432</sup>

Pero ¿cuáles fueron las razones que decidieron a Cárdenas a realizar la expropiación? En primer lugar puede pensarse que Cárdenas realizó una evaluación de las condiciones internas y externas en que podría darse la expropiación petrolera, considerando que en el plano nacional se vivía una época de paz, y el gobierno contaba con el respaldo popular. En el contexto internacional se mantenía latente la posibilidad de una nueva guerra mundial<sup>433</sup> que distraía la atención del gobierno de los Estados Unidos de los asuntos de México, y la política intervencionista de Inglaterra y Estados Unidos había sufrido un cambio, cuando menos en el discurso, basándose en la diplomacia, "... a favor de las democracias y de respeto a la soberanía económica".<sup>434</sup> Con esta evaluación coincidió el general Múgica, a quién Cárdenas pidió que preparara un proyecto de manifiesto a la Nación anunciando la expropiación petrolera.

El día 12 la Primera Corte de Distrito consideró que la suspensión del fallo de la Suprema Corte no procedía. El 15 de marzo la JFCA informó a las compañías petroleras que el plazo para cumplir con el fallo vencía ese día a las cinco de la tarde. Las empresas se negaron a cumplirlo, y fueron declaradas en rebeldía al día siguiente. En tanto el gobierno de Cárdenas continuó manteniendo pláticas con las compañías, en las que las empresas ofrecieron, el 16 de marzo, los 26 millones pero a cambio de negociaciones en el plano administrativo. Estas reuniones duraron hasta el 18 de marzo, sin llegar a ningún resultado.

La actitud de las compañías de desobedecer el fallo de la Suprema Corte, ponía en tela de juicio la autoridad del gobierno mexicano respecto al manejo de sus recursos y de las concesiones otorgadas a ellas. Por ello el día 18 el presidente se reunió con su gabinete, y les informó su determinación de expropiar, anunciando la expropiación petrolera a las 22 horas. Los afectados por esta decisión fueron casi todas las empresas petroleras extranjeras en México (Standard Oil, la Royal Shell, la Sinclair Oil Co., la Gulf Oil Corporation, entre otras). en cuyas manos estaba la mayor parte de la industria. En su mensaje, Cárdenas destacó que esta decisión se debía al hecho de que el problema laboral de esta industria, por

<sup>432</sup> *Ibid.*, pp.337-338.

<sup>433</sup> Véase pp. 3-4.

<sup>434</sup> MEYER, 1972, p. 338.

su carácter estratégico, repercutía en la estabilidad económica del país; y en el hecho de que la rebeldía de las compañías petroleras ponía en entredicho la soberanía nacional. En su mensaje, Cárdenas destacó que esta decisión se debía al hecho de que el problema laboral de esta industria, por su carácter estratégico, repercutía en la estabilidad económica del país; y en el hecho de que la rebeldía de las compañías petroleras ponía en entredicho la soberanía nacional.

En el decreto de expropiación sólo se consideraban expropiados los bienes de la superficie, considerando desde un principio como propiedad de la Nación el petróleo del subsuelo. Por lo que el debate en torno al párrafo IV del artículo 27 se reanudaba, y se desconocían los acuerdos de Bucareli y el de Morrow-Calles.

Las compañías y el gobierno norteamericano defendieron el principio de una compensación que incluyera los bienes del subsuelo, considerando que debía pagárseles entre 500 y 600 millones de dólares por la expropiación. Las empresas calificaron a ésta como un "robo dentro de la ley", rechazaron la legalidad de la expropiación. Por su parte el gobierno mexicano, sustentándose en la ley de expropiación de 1936, sostuvo que si bien las compañías merecían una indemnización, ésta se daría dentro del plazo de diez años marcado por la ley; insistiendo en la necesidad de llegar a un acuerdo sobre el valor de lo expropiado, y la forma de pago —que de acuerdo a la propuesta del gobierno mexicano sería con petróleo—. Ante esta propuesta las compañías, apoyadas por el gobierno norteamericano, se negaron a aceptar una compensación diferida y pagada con "su petróleo";<sup>435</sup> e incluso los petroleros se negaron a sostener negociaciones con el gobierno mexicano pues probablemente se pensó que ello implicaría reconocer el derecho de México a realizar estas expropiaciones que desconocían la supuesta propiedad del subsuelo por parte de las compañías.

A través de la expropiación petrolera, el Estado adquiría el control de una industria estratégica tanto por los recursos que aportaba al país, como por su potencial para la industrialización en México. Con ello se cumplía uno de los lineamientos del Plan Sexenal. Se afirmaba la autoridad del gobierno mexicano frente a los intereses extranjeros. Se lograba aplicar el artículo 27 retroactivamente en materia petrolera aunque a través de la aplicación del artículo 123. Se reafirmaba la soberanía económica de México. La

---

<sup>435</sup> VÁZQUEZ, 1982, pp. 169.

expropiación petrolera era en realidad una nacionalización de la industria, al estar la propiedad de ésta en más de un 90% en manos extranjeros.

En el plano nacional, la decisión de Cárdenas de expropiar el petróleo obtuvo el apoyo del ejército, el partido oficial, las organizaciones obreras y campesinas, e incluso de la Iglesia y las universidades.

No obstante hubo voces en contra, como las de los círculos empresariales que tenían las represalias económicas de las compañías y de los Estados Unidos, lo que afectaría la economía mexicana.<sup>436</sup> También hubo críticas de intelectuales como Vera Estañol o Luis Cabrera. Vera sostuvo que el gobierno pudo haber recurrido a la incautación temporal, prevista también en la ley de expropiación, y que se recurrió a la expropiación por ser una medida populista, que no medía las consecuencias económicas que podría tener.<sup>437</sup> Cabrera consideraba que la expropiación rompía con compromisos internacionales adquiridos en 1926 con Estados Unidos e Inglaterra, de respetar los derechos adquiridos antes de 1917; además consideraba que el Estado era incompetente para administrar oficialmente la industria, dada la falta de preparación técnica, y de personal, la corrupción y vicios de la administración y la burocracia, la falta de mercado interno que absorbiera la producción nacional, y la falta de competitividad en el mercado mundial frente a las grandes empresas petroleras.<sup>438</sup>

Pero sin duda la oposición más importante a la expropiación, fue la del general e importante líder agrario Saturnino Cedillo,<sup>439</sup> que encabezó una rebelión el 15 de mayo de 1938, con el apoyo del Congreso de San Luis Potosí, lanzando un manifiesto a la nación en

<sup>436</sup> MEYER, 1972, p. 348-349.

<sup>437</sup> VERA, 1957, p. 662.

<sup>438</sup> CABRERA, 1975, IV, pp. 286-289.

<sup>439</sup> CEDILLO, Saturnino. (1890-1939). Nació en el rancho de Palomas, S.L.P., y murió en la sierra de ese estado. Se unió en 1911 a las fuerzas maderistas, y más tarde a la rebelión encabezada por Pascual Orozco hijo contra el propio Madero. Reconoció al gobierno de V. Huerta, de quien se desligó más tarde para operar libremente con sus hermanos en la Huasteca potosina. Partidario de la Convención de Aguascalientes desconoció la autoridad militar y civil de Carranza y participó con su gente en apoyo de los villistas. Continuó como rebelde hasta que se sumó a la rebelión provocada por el Plan de Agua Prieta (23 de abril de 1920). Jefe de las operaciones militares en San Luis Potosí, combatió en 1923 a los delahuertistas: en 1926, como jefe de la División del Centro, a los cristeros de Guanajuato, Jalisco y San Luis; en 1927 a los partidarios de Francisco R. Serrano y de Arnulfo R. Gómez, y en 1929 a las fuerzas rebeldes del Gral. Escobar. Fue gobernador de su estado (1927-1931), ya con el grado de general de división; y secretario de Agricultura y Fomento en los gabinetes de los presidentes Pascual Ortiz Rubio y Lázaro Cárdenas. Hacia 1933 formó, junto con Graciano Sánchez, la Confederación Campesina Mexicana. Con gran influencia entre los agraristas en el preludio de la campaña presidencial de 1934, su voto fue, al parecer decisivo, para la elección del Gral. Cárdenas a la Presidencia de la República, de quien se declaró partidario en la Convención del P.N.R. Durante su gobierno en S.L.P. se mostró conciliador en materia religiosa, por lo que la educación socialista de 1934 no tuvo efectos en su Estado. Renunció a la cartera de Agricultura y pidió después licencia en el Ejército. En mayo de 1938 se levantó en armas contra el gobierno con el objetivo de restablecer el orden, argumentando que Cárdenas había traicionado al agrarismo cuando suplantó la propiedad privada por el colectivismo. Fue muerto en campaña. *Enciclopedia de México*, 1985, pp. 1449. *Diccionario Porrúa*. 1965, pp. 322-323. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 49-51.

donde se criticaba la política agraria de Cárdenas, citando como ejemplos el caso de la Laguna y de Yucatán; se mostraba desacuerdo con la política laboral de apoyo al sindicalismo; se descalificaba la expropiación petrolera calificándola de "... un acto antieconómico, antipolítico y antipatriótico..." por considerar que la carga de deuda por concepto de expropiación de la industria petrolera —estimada en 450 millones de dólares— junto con la deuda agraria por expropiaciones a norteamericanos —calculada en ochenta millones más— recaería sobre las clases trabajadoras. En el manifiesto se desconocía el gobierno de Cárdenas, se nombraba como Comandante en Jefe del Ejército Constitucional Mexicano al general de división Saturnino Cedillo, y se consideraba que la rebelión era un movimiento "Legalista", bajo el lema "Constitución, Justicia y Ley".<sup>440</sup> La rebelión fue sofocada en poco tiempo, pero su mera existencia cuestionó la política cardenista, y puso en peligro la unidad del ejército por ser Cedillo uno de los más importantes generales mexicanos. Cárdenas realizó movimientos de fuerzas leales a territorios donde Cedillo podría obtener apoyo, como San Luis Potosí y Sonora. Finalmente Cedillo fue muerto a principios de 1939 en un enfrentamiento con el ejército.

Aunque las apreciaciones de Cárdenas fueron en parte correctas, respecto al apoyo popular a su decisión y a que no habría una invasión armada de parte de Estados Unidos, pues esto rompería con la política hemisférica de la Buena Vecindad, la expropiación desató una serie de medidas de presión en contra de México para que revirtiera su decisión expropiatoria. Entre estas medidas figuraron, en primer lugar, el boicot económico desplegado por las compañías petroleras, afectando el buen desempeño de la industria petrolera y el de la economía mexicana en general. Las compañías sacaron su capital de los bancos afectando las reservas internacionales, lo que contribuyó a la devaluación del peso, cuya flotación se decretó al mismo tiempo que la expropiación petrolera.

Además las compañías bloquearon el acceso a refacciones y materias primas necesarias para la extracción, y procesamiento del petróleo, lo que dificultó el refinamiento del petróleo mexicano, obligando a México a vender un petróleo de menor calidad a un mayor costo. El gobierno mexicano se enfrentaba al problema de la falta de conocimientos y de personal capacitado en el manejo de la industria, problema que fue salvado por el trabajo de los obreros petroleros, y que al mismo tiempo creó cierta dependencia del

<sup>440</sup> GONZÁLEZ, 1954, pp.320-325.

STPRM<sup>441</sup> en el manejo de la industria. Se bloquearon los mercados internacionales controlados por las compañías expropiadas, aunado a que México no contaba con los suficientes buques tanques para transportar su petróleo. Para contrarrestar esta medida se creó en 1938 la Compañía Exportadora de Petróleo Nacional.<sup>442</sup> Incluso las compañías llegaron a interponer demandas en contra del gobierno mexicano en puertos en Estados Unidos, Francia, Holanda, Bélgica y Suecia<sup>443</sup> sosteniendo que el petróleo mexicano era robado, aún cuando ningún fallo favoreció a las empresas petroleras. Se desató una campaña de propaganda, que afectó el turismo y la entrada de nuevas inversiones, o el retiro de las ya existentes como en el caso de la General Electric y la Westinghouse.<sup>444</sup>

El gobierno norteamericano, también presionó económicamente a México. El Secretario de Estado, Hull anunció en 1938 la suspensión de las compras de plata a México, que se venían efectuando desde 1934 por el Departamento del Tesoro. Además de la suspensión de las compras directas, se hicieron maniobras para que el precio internacional de la onza de plata se redujera. Las exportaciones de plata mexicana cayeron en un 50% en 1938 y en 1940 representaron la sexta parte de las efectuadas en 1937. La suspensión de la compra de plata estuvo encaminada a debilitar al gobierno mexicano a través de la baja de sus ingresos fiscales, debilitar su moneda, y agudizar la crisis económica de México.

Sin embargo, esta política encontró oposición de parte de los mineros norteamericanos que en ese momento controlaban el 70% de la producción de la plata y el 95% de la industria minera<sup>445</sup> mexicana —hecho que contrastaba con la participación del 40% de la inversión norteamericana<sup>446</sup> en la industria petrolera—. Los mineros temían no sólo por las condiciones en el mercado internacional respecto a la oferta y al precio de la plata, sino también porque ante la falta de recursos el gobierno mexicano recurriría al

<sup>441</sup> La relación entre los obreros y su nuevo patrón: el Estado, no careció de problemas. Pues por las repercusiones económicas de la expropiación petrolera, el gobierno se vio imposibilitado de cumplir con el incremento señalado en el laudo de 1937. Esto contradecía las pretensiones del sindicato del cumplimiento del laudo, e incluso de que la administración de la industria pasara a manos del propio sindicato. Además, las condiciones en la industria expropiada, se veían agravadas por el incremento de empleados, la corrupción y la incompetencia de algunos dirigentes sindicales. En 1940, el presidente Cárdenas buscó llegar a un arreglo con el sindicato para hacerles comprender la imposibilidad de PEMEX de cumplir con el laudo de 1937, y de la necesidad de disminuir el número de empleados y la devolución de 22 millones de pesos perdidos. Las compañías se negaron a la propuesta del presidente y PEMEX tuvo que recurrir a la JFCA para que se considerara una controversia de orden económico. La JFCA aprobó la reducción del número de obreros y de los salarios. El gobierno afianzó su autoridad en la industria, ésta vez sobre el sindicato. Aunque para 1942 el conflicto obrero-patronal de la industria petrolera no se resolvía del todo. MEYER, 1972, pp. 359.

<sup>442</sup> *Ibid.*, p. 408.

<sup>443</sup> *Ibid.*, p. 410.

<sup>444</sup> *Ibid.*, p. 415.

<sup>445</sup> *Ibid.*, pp. 415-417.

<sup>446</sup> BRYCE, 1961, p. 198.

incremento de impuestos en la industria minera (como sucedió en julio de 1938), o podría abrirse un conflicto laboral por problemas de insolvencia en la minería. Pero no fue sino hasta fines de 1941, cuando el Departamento del Tesoro acordó adquirir plata mexicana a un precio que se revisaría diariamente hasta una cantidad mensual de 6 millones de onzas.

También se prohibió a la armada estadounidense adquirir petróleo mexicano, prohibición que duró hasta febrero de 1942. Otra vía de presión fue la arancelaria, fijando en noviembre de 1939 cuotas de importación de petróleo que podían entrar a Norteamérica con una reducción impositiva del 50%, lo que favorecía a países como Venezuela y Colombia, mientras que el petróleo mexicano debería pagar el 100% de las tarifas de importaciones, gozando sólo el 5% del combustible refinado en México del descuento impositivo. También se vetó el otorgamiento de créditos solicitados a instituciones públicas —como EXIMBANK— y privadas norteamericanas, por el gobierno mexicano y por compañías mexicanas, como la Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey.<sup>447</sup>

Estas medidas de carácter económico repercutían en el buen funcionamiento de la industria petrolera afectando la explotación, distribución y comercialización del petróleo mexicano, así como las relaciones laborales entre el gobierno y los obreros petroleros. Pues ante la baja de los rendimientos petroleros, el gobierno se vio imposibilitado a cumplir con el laudo de la Junta en cuanto al aumento a los salarios de los trabajadores. Hecho que fue tomado por las empresas como una demostración de lo irracional que era el fallo de la Suprema Corte y por tanto la medida expropiatoria.

El boicot económico acentuó la ya de por sí difícil situación económica del país, que desde 1937 había venido sufriendo por las repercusiones de la crisis en Estados Unidos. Aún cuando para estas fechas la economía mexicana había reducido su dependencia respecto al exterior, y los ingresos gubernamentales se estaban diversificando con el incremento de la importancia relativa de los impuestos directos, a partir de 1938 la economía sufrió un grave deterioro. Debido en parte a las repercusiones de la expropiación petrolera, y a la situación de recesión norteamericana de 1937-1938, hubo una caída de las exportaciones y de entrada de capitales, que redujeron los ingresos gubernamentales y provocaron una caída de las reservas internacionales, y un déficit en la balanza de pagos, lo que afectó las reservas internacionales, y provocó una devaluación<sup>448</sup> que estuvo enmarcada

---

<sup>447</sup> MEYER, 1972, pp. 427-428.

<sup>448</sup> CÁRDENAS, 198-, p. 131.

en una política cambiaria flexible, de flotación del tipo de cambio – como se decretó el día de la expropiación petrolera.<sup>449</sup>

No obstante ante el déficit y la devaluación el gobierno redujo sus gastos, aunque manteniendo una política ligeramente expansionista sustentada en un déficit presupuestal mínimo, que fue financiado por crédito del Banco de México, gracias a modificaciones hechas en 1938 a la ley bancaria que incrementaron la capacidad de endeudamiento del gobierno con el Banco de México, a cambio de bonos gubernamentales<sup>450</sup>. La situación económica mejoró hasta 1939 en parte por la recuperación de la economía norteamericana, y por el seguimiento de políticas fiscales y monetarias expansionistas.<sup>451</sup>

Un hecho más a destacar en este conflicto por el petróleo, es que la batuta dentro del gobierno norteamericano en lo referente a México, la llevó el Departamento de Estado, y dentro del Congreso estadounidense también hubo preocupación. Por ejemplo, en enero 1939 el senador de North Carolina Robert R. Reynolds, propuso que se abriera una investigación en el Senado, parecida a la del Comité Fall de 1918, para investigar los daños a ciudadanos norteamericanos por la expropiación. En febrero el senador demócrata Martín J. Kennedy pidió el retiro de Daniels de la embajada en México, propuesta que fue rechazada. En ese mismo mes se presentó en el Comité de Relaciones Internacionales del Senado, un proyecto para investigar transacciones entre norteamericanos y el gobierno mexicano para la compraventa de petróleo. Propuesta que de nuevo fue rechazada. En enero de 1940, el representante de Arizona, Hamilton Fish propuso que México pagara su deuda petrolera pagando con un pedazo del territorio nacional que permitiera a Arizona contar con una salida al mar, y planteó abrir una investigación sobre el estado de las relaciones entre México y Estados<sup>452</sup>. Al final todas las propuestas del Congreso fueron rechazadas, teniendo que sujetarse a la política dictada por el Departamento de Estado, y avalada por Roosevelt.

Otra medida de presión contra el gobierno mexicano fue la desplegada por las compañías en periódicos y revistas, como el *New York Times*, *Washington Post*, *Wall Street*

---

<sup>449</sup> CÁRDENAS, 1994, p.74., 140.

<sup>450</sup> CÁRDENAS, 198-,p.127.

<sup>451</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>452</sup> MEYER, 1972, pp. 438-439.

*Journal o Foreing Affaire*,<sup>453</sup> transmitiendo una imagen de nulo respeto a los derechos de propiedad e inversiones extranjeras, y de crisis económica en México.

Otro plano donde actuaron las compañías fue el legal . En abril solicitaron un amparo contra el decreto de la ley de expropiación de 1936 y el decreto del 18 de marzo de 1938, así como contra el proceso de expropiación sin previa compensación. En junio la Suprema Corte ratificó la legalidad de la medida expropiatoria, así como de los términos y condiciones de indemnización, pero las compañías apelaron el mes siguiente. También durante este período, la Suprema Corte negó dos amparos de la Huasteca Petroleum Company y la Tuxpan Petroleum Company, contra la validez de los decretos carrancistas de 1918.<sup>454</sup> Con lo que se defendía la aplicación retroactiva del párrafo IV del artículo 27. Finalmente en diciembre de 1939 la Suprema Corte decidió que tanto la ley de expropiación como el decreto expropiatorio eran legales, y ordenó el avalúo de los bienes expropiados, sin considerar las propiedades del subsuelo.<sup>455</sup>

La actitud del gobierno norteamericano fue de apoyo a los intereses petroleros, pero manteniéndose dentro de la línea de la política de la Buena Vecindad. El gobierno estadounidense dirigió una serie de notas diplomáticas al mexicano en donde reconocía el derecho de México a expropiar, pero discordaba en torno a los términos de la indemnización, exigiendo una compensación justa e inmediata, que debía contemplar el capital invertido, menos la depreciación sin considerar el petróleo en el subsuelo.<sup>456</sup> Sustentando su argumentación en la práctica internacional, de que una expropiación sin pago inmediato, adecuado y efectivo era más bien una confiscación, que violaba el derecho internacional. Pero el gobierno mexicano rechazó el argumento, dando ejemplos de casos internacionales donde se habían aceptado pagos diferidos, y de la necesidad de que para cualquier arreglo, debía llegarse a un avalúo previo. Argumentación que las empresas rechazaron.

En tanto el gobierno inglés reaccionó de una forma diferente al gobierno norteamericano, dirigiendo entre abril y mayo de 1938 tres enérgicas notas diplomáticas al

---

<sup>453</sup> *Ibid.*, p. 437.

<sup>454</sup> Véase nota 72.

<sup>455</sup> MEYER, 1972, pp. 360-361.

<sup>456</sup> *Ibid.*, p. 379.

gobierno mexicano, en donde no se negaba a México el derecho a expropiar, pero se calificaba de ilegal el procedimiento de expropiación y exigía la devolución de las propiedades. Reclamando en una de estas notas, el pago de un adeudo del gobierno mexicano por concepto de reclamaciones por daños causados a súbditos británicos durante la revolución. México respondió pagando y señalando el hecho de que mientras el gobierno inglés reclamaba el pago de una ínfima cantidad a México, la propia Inglaterra debía una enorme suma de dinero al gobierno norteamericano por concepto de préstamos hechos durante la Primera Guerra Mundial. Tras estas notas se rompieron relaciones entre México e Inglaterra.

No obstante debe de reconocerse que Inglaterra tenía en parte razón, pues México seguía enfrentando problemas con la deuda externa, aún cuando el Presidente Cárdenas no le diera tanta importancia, como declaró en su Informe de 1936 al señalar que "No ha variado la actitud de México en lo que respecta al problema de su Deuda Exterior; los deseos del Gobierno de cumplir todas sus obligaciones, siguen subordinados a la necesidad de aplicar la mayor parte de los recursos del país a su progreso cultural y económico".<sup>457</sup> Pero no sólo el gobierno británico y los petroleros, reclamaban el pago de la deuda, sino también el Comité Internacional de Banqueros continuaba reclamando la reanudación del pago de la deuda. Lo que condujo a un acercamiento en 1937 entre el Comité y el gobierno mexicano, que sería roto por la expropiación petrolera, llegando a un convenio hasta 1942.<sup>458</sup>

El otro gran afectado por la expropiación fue Holanda, que reaccionó enviando entre abril y octubre de 1938 cuatro notas de protesta, en las que se cuestionaba la legalidad de la ley de expropiación de 1936, del decreto del 18 de marzo y del laudo de la JFCA. Holanda exigió una justa e inmediata compensación, o la devolución de las propiedades. Al igual que en el caso de Inglaterra, las protestas diplomáticas no tuvieron mayores efectos, pues la presión más fuerte sólo podía ejercerla Estados Unidos por su peso político y económico en México.

Resulta interesante analizar ¿por qué ante las afectaciones de sus intereses, el gobierno norteamericano y el inglés reaccionaron de diferente manera, en tanto las

<sup>457</sup> BAZANT, 1987, p.213.

<sup>458</sup> Véase BAZANT, 1987, pp. 215-222.

compañías norteamericanas como británicas mantuvieron una misma línea? En primer lugar podemos señalar que para 1938 la inversión británica era mayor que la inversión norteamericana, siendo la primera de 60% del total por la reciente concesión adquirida por la empresa anglo-holandesa "El Águila" para la explotación de Poza Rica. Explotación considerada por el *New York Times* como el segundo yacimiento más importante en el mundo.<sup>459</sup> Lo que por un lado pudo motivar que el gobierno inglés tuviera más interés en la devolución de las propiedades petroleras, mientras que para el gobierno norteamericano la expropiación abría la posibilidad de desplazar al capital británico de su área de influencia, fortaleciendo la primacía del capital norteamericano en México —como sucedió al final de nuestro período de estudio—.

Por otro lado los yacimientos mexicanos representaban para Inglaterra, la única fuente de petróleo en la que no necesitaba cruzar el mar Mediterráneo, invadido en gran parte por Alemania e Italia desde mediados de los años treinta<sup>460</sup>. Este fácil acceso al petróleo, era vital para Inglaterra debido a la creciente necesidad del recurso por la reciente reconversión de la marina inglesa de una fuente energética de carbón al petróleo; y porque en el escenario de la Segunda Guerra Mundial, el acceso al petróleo mexicano representaba un ahorro económico y una ventaja militar para Inglaterra. Mientras que Estados Unidos dependía en menor medida del petróleo mexicano, pues contaba con fuentes propias con las que podía abastecer de petróleo a su marina, además de encontrarse más alejado del escenario de la guerra.

Finalmente otro hecho que pudo marcar la diferencia entre la actitud norteamericana y la inglesa pudo ser el perfil de la política internacional del Presidente Roosevelt sustentada en la Buena Vecindad,<sup>461</sup> y respaldada por acuerdos internacionales de no-intervención, firmados por Estados Unidos en las Conferencias de Montevideo y Buenos Aires en 1933 y 1936, respectivamente. Pues una intervención de mayor fuerza que la desplegada hasta entonces, podía llevar al acercamiento de Cárdenas con los países

<sup>459</sup> MEYER, 1972, p. 325.

<sup>460</sup> Véase p. 4.

<sup>461</sup> La aplicación de la política de la Buena Vecindad generaba ciertas divergencias en el seno del gobierno norteamericano, pues mientras el embajador Daniels sostenía la importancia de mantener la política de Buena Vecindad por encima de los intereses petroleros anteponiendo los intereses nacionales, el Departamento de Estado encabezado por Cordell Hull consideraba necesario fijar una postura más enérgica exigiendo al gobierno el pago justo e inmediato de las expropiaciones, considerando incluso este acto como confiscación y buscando la posibilidad de obligar a México a la devolución de las propiedades. En tanto el Roosevelt mantuvo una política intermedia entre estas dos posiciones, reconociendo el derecho de México a expropiar, pero exigiendo una adecuada e inmediata compensación. Aunque Roosevelt no se opuso a que el Departamento de Estado mantuviera una presión económica y diplomática sobre México.

fascistas; o bien a su caída, que podría interpretarse como una clara muestra de intervencionismo, y que además de poner en tela de juicio la política de acercamiento con América Latina, podría llevar al poder a un gobierno más radical, o de corte fascista.

A pesar de las presiones internacionales, la industria expropiada se mantuvo a flote, bajo la dirección de la Junta Administrativa de Petróleo encargada de administrar los bienes de las compañías expropiadas, y labores de exploración, explotación, refinación y venta de productos vinculados con las compañías expropiadas.<sup>462</sup> Misma que sería substituida en junio de 1938 por Petróleos Mexicanos (PEMEX). Al mismo tiempo se creó la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, encargada de vender los productos derivados del petróleo nacional.<sup>463</sup> Misma que en 1940 desaparecería junto con la Administración General del Petróleo Nacional para fusionarse en Petróleos Mexicanos.

El sostenimiento de la industria se debió en gran parte a los trabajadores petroleros, que continuaron con la producción petrolera, que en su mayor parte fue absorbida, después de 1938, por la demanda interna<sup>464</sup> en crecimiento y por el avance del proceso de industrialización. Aunque para el momento de la expropiación entre el 50% y el 60% del combustible extraído se destinaba a la exportación.<sup>465</sup> Por ello, en el contexto del avance del fascismo y nazismo en Europa, Cárdenas declaró su intención de vender el petróleo mexicano a aquellas naciones democráticas con las que coincidía políticamente el gobierno mexicano. Pero su propuesta no fue escuchada, pues países como Estados Unidos, Inglaterra, Holanda y Francia se negaron a comprar petróleo mexicano.

Mientras en América Latina se logró vender petróleo a Brasil, Uruguay, Cuba, Nicaragua, Guatemala, Chile, Paraguay y Panamá,<sup>466</sup> aún cuando esta labor de colocación de petróleo se dificultaba por las presiones de las compañías petroleras. No obstante que los gobiernos latinoamericanos consideraban la expropiación petrolera mexicana como un ejemplo a seguir frente al imperialismo norteamericano. Cuestión que sin duda preocupaba

<sup>462</sup> RIPPY, 1954, pp. 141.

<sup>463</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>464</sup> En 1937 el 39% de la producción fue absorbida por la demanda interna, y para fines de la década de los cuarenta el mercado nacional absorbía el 90% de la producción. MEYER, 1977, p. 1242.

<sup>465</sup> MEYER, 1972, p. 409.

<sup>466</sup> *Ibid.*, p. 412.

a los petroleros y sus gobiernos, por considerar que la expropiación en México podría causar un precedente en algún otro país de América Latina,<sup>467</sup> como Venezuela.

Cárdenas tuvo que anteponer los intereses económicos por encima de los políticos, teniendo que comercializar el petróleo mexicano en los mercados de Alemania, Italia y Japón.<sup>468</sup> Aún cuando este intercambio se dio a costa de ofrecer precios más bajos, en ocasiones en términos de trueque por productos como equipo petrolero, telas, o alimento. Realizando el intercambio a través de intermediarios como el petrolero norteamericano independiente William R. Davis, que contando con una flota de buques tanques y una refinería en Hamburgo, colocaba el combustible mexicano en Alemania e Italia;<sup>469</sup> y de la empresa norteamericana Eastern States Petroleum.

Este intercambio con los países del Eje, fue mal visto por países como Estados Unidos. En primer lugar porque rompía con el bloqueo a los mercados internacionales. Se consideraba este comercio como un posible acercamiento de México a los países nazi-fascistas. Pero si bien debe reconocerse entre 1938 y 1940 hubo un acercamiento comercial entre México<sup>470</sup> y los países del Eje, mientras el comercio con Estados decreció, este comercio no redundó en un mayor acercamiento político. Tal como se deriva de declaraciones del Presidente Cárdenas condenando los actos militares del nazismo,<sup>471</sup> y más claramente con su política en España. País donde se libraba una guerra civil desde 1936 entre el Presidente de la República española Manuel Azaña y el falangista Francisco Franco, que era apoyado por Alemania e Italia.<sup>472</sup> Siendo derrotada en 1939 la República española, a la que México brindó su apoyo a lo largo de la guerra con armamento y pertrechos de guerra, y al final de ésta recibiendo cientos de refugiados españoles desde 1937.

<sup>467</sup> El 19 de marzo de 1938 la Standard Oil de N. Jersey señaló su preocupación porque tras la expropiación petrolera en México, su ejemplo se extendiera a Latinoamérica, y señaló la importancia del combustible mexicano, que por sus peculiaridades era indispensable para ciertos usos en los Estados Unidos, como en la construcción de carreteras. MEYER, 1972, p. 390. De lo que se deriva que para esta empresa la expropiación petrolera no sólo significa una afectación de sus propiedades en México sino que también habría repercusiones en toda América Latina y en los Estados Unidos.

<sup>468</sup> El intercambio con Japón fue muy pequeño, no obstante hubo fuertes rumores de que las empresas petroleras japonesas buscaban obtener concesiones petroleras en México, planeaban construir un oleoducto por el Istmo de Tehuantepec para facilitar su abastecimiento por el Pacífico, y que obtendrían permiso para usar Bahía de Magdalena. MEYER, 1972, pp. 433-434.

<sup>469</sup> *Ibid.*, pp. 431-432.

<sup>470</sup> Durante este período las exportaciones petroleras de México fueron absorbidas en un 48% por Alemania, el 17% por Italia, el 20% por Estados Unidos. Del resto 16% se reexportó y solo el 4% se consumió internamente. *Ibid.*, p. 428.

<sup>471</sup> México condenó las invasiones de Italia a Etiopía en 1936, de Japón a China en 1937, la anexión de Austria por Alemania en 1938 y a Checoslovaquia en 1939. HERNÁNDEZ, 1979, pp.214-217.

<sup>472</sup> FABELA, 1955, pp. 7-9.

Además de esta preocupación del acercamiento de México con los países del Eje, por su carácter político y militar dada la vecindad geográfica de México con los Estados Unidos y su disponibilidad de recursos estratégicos como el petróleo, para las compañías petroleras la comercialización del petróleo mexicano con dichos países no sólo significaba el rompimiento del boicot económico, pues México podía acceder de alguna forma al mercado internacional, sino que también representaba una competencia, debido a que el petróleo mexicano se colocaba a precios más bajos y en mercados que las propias empresas abastecían. Por ejemplo, el mercado italiano, según el gerente del Eastern States Petroleum Company, era cubierto por la Standard Oil Company de New Jersey, la Shell Oil, y la Eastern Status.<sup>473</sup>

Por la cuantía de las inversiones extranjeras expropiadas por México, por la importancia del petróleo mexicano en el contexto de una posible Segunda Guerra Mundial, y la necesidad de mantener la política de Buena Vecindad con México para contar con un aliado político y militar en esta posible lucha mundial, el gobierno norteamericano buscó que se llegara a un arreglo entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras. Para lo cual se propuso que un representante de éstas, el abogado y ex funcionario de la Administración Nacional de Recuperación, Donald Richberg, se entrevistaría con el embajador Castillo Nájera<sup>474</sup> y el Presidente Cárdenas a partir de noviembre de 1938. Negociaciones que se prolongaron hasta noviembre del año siguiente, y en las que no fue posible llegar a un arreglo pues mientras el gobierno mexicano deseaba llegar a un acuerdo

<sup>473</sup>WEYL, 1955, pp. 293.

<sup>474</sup> CASTILLO NÁJERA, Francisco. (1886-1954). Escritor, médico, poeta y diplomático. Nació en Durango, Dgo., y murió en la cd. de México. Médico cirujano (1913) por la Escuela Nacional de Medicina. llevó cursos de especialización y de ciencias sociales en París y Bruselas. En 1915 se unió al movimiento revolucionario como médico del ejército y tomó parte en las campañas contra los zapatistas y los villistas. Estuvo adscrito al Ejército del Noroeste. Alcanzó el grado de general brigadier. Fue director del Hospital Juárez (1918), jefe del Consejo Médico Legal del Distrito Federal (1919-1921) y del Departamento de Salubridad Pública en 1932. En 1927 presidió la Academia Nacional de Medicina. Encabezó la delegación mexicana en la Conferencia Internacional del Desarme realizada en Ginebra en 1932; participó en las Conferencias Internacionales del Trabajo en la misma ciudad de 1932 a 1934; representó al país en el Consejo de la Sociedad de Naciones; jefe de las delegaciones mexicanas en las asambleas de la Sociedad de 1933 a 1934; embajador ante la misma en 1934 y jefe de la delegación mexicana en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz que se realizó en Buenos Aires en 1936. Representante plenipotenciario en las conversaciones entre México y Estados Unidos para derogar el artículo 8º del Tratado de La Mesilla; para las pláticas encaminadas a la firma de tratados de amistad entre México y Finlandia, Estonia y Bulgaria; jefe de la delegación mexicana en la Octava Conferencia Interamericana de Lima en 1938. Fue ministro plenipotenciario en China (1922-1924), Bélgica (1927-1930), Holanda (1930), Suecia (1932) y Francia (1933-1935), embajador en Estados Unidos (1935-1945) y secretario de Relaciones Exteriores (1945-1946). En 1933 fue presidente del Consejo de la Sociedad de Naciones; y en noviembre de 1934 presidió la asamblea extraordinaria de ese organismo que trató la cuestión del Chaco. *Enciclopedia de México*, 1987, pp. 1417. *Diccionario Porrúa*, 1965, p. 312. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 884-885.

respecto al avalúo y la forma de pago, las compañías buscaban la devolución de sus propiedades, a través de la creación de una empresa mixta.

La formación de una empresa mixta creó consenso respecto a su creación, pero no se concretó debido a que no hubo acuerdo en quién se quedaría con la dirección de la empresa, si los mexicanos o los extranjeros. Ante el desacuerdo, el subsecretario de estado Summer Welles, con la anuencia de Roosevelt, presentó un plan conocido como el "Plan Welles" en el que proponía que el Consejo de Administración de la industria quedara integrado por dos terceras partes de miembros nombrados en igual proporción por el gobierno de México y las empresas, y el otro tercio estuviera integrado por un grupo de "neutrales" que no fueran ciudadanos americanos ni mexicanos. El Plan fue rechazado por ambas partes. Y en agosto de 1939 las negociaciones se dieron por fracasadas, con lo que la llegada de un arreglo se veía lejana.

Incluso en México, algunos intelectuales y hombres de negocios propusieron diversas formas para llegar a un posible acuerdo. Propuestas que no fueron tomadas en consideración, o no fueron llevadas a la práctica. Por ejemplo el banquero Luis Legorreta, gerente del banco privado más importante de México: el Banco Nacional de México S.A., presentó en 1940 un plan que consistía en la emisión de bonos suscritos en partes iguales por el Banco Nacional de México, por las compañías petroleras, y una agencia oficial norteamericana. Mismos que junto con el gobierno constituirían una sociedad que controlaría la industria petrolera. Las compañías nombrarían un grupo de expertos que supervisaría las operaciones de la industria y que tendría poder de veto sobre las decisiones tomadas por los directores, que serían mexicanos.<sup>475</sup> Luis Cabrera, antiguo revolucionario constitucionalista, miembro del Congreso Constituyente de 1917 y entonces abogado de las compañías petroleras propuso dos soluciones al conflicto petrolero. La primera consistía en la unificación de todas las compañías petroleras en una sola empresa, que recibirían las propiedades petroleras del gobierno mexicano, en fideicomiso, por un período de 25 años, para que las propiedades expropiadas se pagaran con los productos obtenidos de la explotación petrolera en manos del fideicomiso. Propuesta que tenía el inconveniente de parecer una devolución, por quedar la administración del petróleo en manos de las compañías extranjeras. La otra propuesta era la creación de una empresa mixta con participación tanto del gobierno como de las compañías petroleras, con una administración

---

<sup>475</sup> MEYER, 1972, pp. 402-403.

central; donde las ganancias del gobierno se destinarían anualmente a la compra de acciones de las compañías, a fin de que el gobierno se quedara como único dueño y administrador de la industria petrolera con la compra de acciones a las empresas petroleras.<sup>476</sup>

Tras el fracaso de las negociaciones entre las compañías petroleras y el gobierno mexicano, en diciembre de 1939 el gobierno norteamericano propuso que el conflicto se sometiera a un arbitraje internacional en torno al monto y la forma de pago. El gobierno mexicano consideraba el asunto de carácter nacional y no internacional, por lo que rechazó el arbitraje.

En tanto en México, las repercusiones económicas y políticas que tuvo la expropiación petrolera, influyeron en los sucesos políticos de 1939 y 1940 en torno a la nueva elección presidencial. Para estas elecciones a efectuarse en 1940, Cárdenas gozaba de un control político fuerte dada la institucionalización del presidencialismo a partir de 1935 y del apoyo institucional de los sectores militar, obrero integrado por la CTM y otros sindicatos independientes, campesino representado por la CNC y popular compuesto principalmente por miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), a través de la creación de un frente único con la desaparición del PNR y el surgimiento del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en marzo de 1938. Partido que serviría de apoyo político a Cárdenas para sostener la expropiación petrolera.

Para estas elecciones se presentaron tres fuertes precandidatos: el general Manuel Ávila Camacho<sup>477</sup> entonces Secretario de la Defensa, el general Francisco Múgica,

<sup>476</sup> CABRERA, 1975, IV, pp.281-282.

<sup>477</sup> ÁVILA Camacho, Manuel. (1897-1955). Nació en Puebla y murió en el Estado de México. Estudió para contador. En 1914 se incorporó al movimiento revolucionario, en la Brigada Aquiles Serdán, de las fuerzas constitucionalistas que operaban en la sierra de Puebla. Participó en la toma de la ciudad de Puebla y en la de la cd. de México, en enero de 1915. Fue nombrado secretario de la Comisión Local Agraria de la Sierra de Puebla, desde su creación, interviniendo en dotaciones y restituciones. Incorporado nuevamente al ejército ascendió hasta el grado de teniente coronel en 1918. Después fue trasladado, como jefe de estado mayor, a la Brigada Sonora, al mando del general Lázaro Cárdenas. Operó en las Huastecas en contra de los rebeldes de Manuel Peláez. A propuesta del general Cárdenas, en junio de 1920 fue ascendido a coronel. Participó en la campaña de pacificación del Yaqui, en Sonora. En enero de 1924 tuvo a su cargo la defensa de Morelia, atacada por las fuerzas delahuertistas. Participó en la campaña contra el movimiento cristero desde sus inicios, combatiendo en el Bajío, Colima y Jalisco. En 1929, bajo las órdenes del general Cárdenas, a cuyo mando se encontraba el Cuerpo de Ejército del Noroeste, participó en la campaña de los estados de Sonora y Sinaloa para sofocar la rebelión acudillada por los generales Escobar, Manzo y otros. En abril de 1932 se le designó jefe de la Zona Militar del estado de Tabasco. Al hacerse cargo del gobierno de la República el general Cárdenas, Ávila Camacho fue designado oficial mayor de la Secretaría de Guerra y Marina. En junio de 1935 pasó a subsecretario, encargado del despacho, y secretario del ramo a partir de enero de 1937. En este cargo, participó en el aplazamiento de la última de las rebeliones armadas, la rebelión cedillista. Por la labor realizada en la Secretaría, el presidente Cárdenas lo ascendió al grado de general de división. En enero de 1939 renunció a su cargo para ser candidato presidencial, siendo postulado por el Cárdenas.

Secretario de Comunicaciones y el general Andrew Almazán,<sup>478</sup> uno de los generales más importantes. De los tres, Múgica era considerado más a la izquierda políticamente, siendo el más identificado con el cardenismo, contó con el apoyo de algunos congresistas, del sector campesino y del partido comunista. Ávila Camacho era un político más moderado, pero dentro de la línea del cardenismo, y apoyado por gran parte de los congresistas, el ejército y el sector obrero. Almazán por su parte estaba más identificado con las clases medias, con un proyecto anticardenista en donde se presentaba una crítica velada a la expropiación petrolera señalando que México necesitaba del capital extranjero para desarrollarse y que él estaba dispuesto a respetar los derechos legítimos de los extranjeros, logrando aglutinar en torno suyo a las más diversas corrientes políticas opuestas a la política cardenista, incluyendo al fascismo y al sinarquismo mexicano. Razón por la cual aún cuando presentaba dentro de su proyecto la defensa de las propiedades petroleras extranjeras, las compañías y el gobierno norteamericano no lo respaldaron, por considerar que esto abriría la puerta a la penetración nazi en México.

Al final Cárdenas apoyo la candidatura de Ávila Camacho. Pero ¿cuáles fueron las razones que llevaron al Presidente a tomar esta decisión, aún cuando ello significaba el fin

---

Nacional Revolucionario. Las elecciones se efectuaron en julio de 1940 y Ávila Camacho asumió la Presidencia de la República el 1 de diciembre de ese año. *Enciclopedia de México*, 1987, pp. 715-722. *Diccionario Porrúa*. 1965, p.144. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, p. 582.

<sup>478</sup> ANDREW ALMAZÁN, Juan (1891-1965). Nació en Olinálá, Guerrero el 12 de mayo. Junto con Aquiles Serdán, preparó el recibimiento en Puebla de Madero durante la campaña antirreleccionista, siendo perseguido por el gobierno de Porfirio Díaz. En 1910, a la muerte de Aquiles Serdán organizó en Guerrero una fuerza armada opositora al gobierno porfirista, apoyando el movimiento maderista. A fines de 1910 recibió en Estados Unidos, instrucciones directas de Madero para insurreccionarse en Guerrero. En 1911 empezó a operar nuevamente en Guerrero, Puebla y Morelos. Al triunfar la revolución maderista, sus tropas fueron licenciadas, y el 5 de julio el gobierno lo nombró jefe de las Armas en Morelos, cargo que ocupó hasta el 28 de agosto, en que pasó a México a disposición de la Presidencia de la República. En 1911, se encontró con el zapatismo y se unió a ellos, por no estar de acuerdo con la política maderista. En 1912 se sublevó en Guerrero con 200 de sus seguidores. En 1913, después del asesinato de Francisco I. Madero, Andrew Almazán reconoció a Victoriano Huerta quien le confirió el grado de general brigadier y le ordenó organizar un Cuerpo Irregular de Caballería que operó en la zona de Guerrero durante 1913. En 1914 participó en la defensa de Torreón, de donde salió huyendo por la entrada de las fuerzas villistas. Posteriormente participó en diversos movimientos en contra del constitucionalismo, desconoció los Tratados de Teoloyucan y por lo tanto al gobierno de Carranza. Volvió a unirse al zapatismo y estuvo en Puebla. De ahí se fue con los felicitistas y operó en Puebla y Oaxaca; acompañó a Félix Díaz para encabezar a los soberanistas oaxaqueños, pero tras el fracaso se fue con Díaz a Chiapas y nuevamente derrotado se internó en Guatemala. Al contraer una enfermedad tropical, Almazán se fue a recuperar a Estados Unidos y al aliviarse en 1917 volvió a incursionar en Nuevo León y Tamaulipas hasta 1919. En 1920 se adhirió al Plan de Agua Prieta y fue reconocido como jefe de operaciones en Puebla, Oaxaca, Veracruz y Nuevo León. El 1º de enero de 1921 recibió el grado de general de división y durante la presidencia de Adolfo de la Huerta se le nombró jefe de operaciones militares en Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes. Durante la rebelión delahuertista permaneció fiel a Álvaro Obregón, y durante la rebelión escobarista en 1929 participó en contra de los rebeldes. Fue secretario de Comunicaciones y Obras Públicas en el gabinete de Pascual Ortiz Rubio, cargo que aprovechó para abrir su propia constructora otorgarle los contratos de un gran número de carreteras. También fungió como vicepresidente de Ferrocarriles. En 1931 regresó a la milicia y ocupó el cargo de comandante en distintas zonas militares del país. En 1938 mantuvo la paz en Nuevo León durante la revuelta de Cedillo. Al año siguiente lanzó su candidatura a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional. Con el triunfo electoral de Manuel Ávila Camacho, Andrew Almazán se exilió en Panamá, Cuba y Estados Unidos. Regresó al país en 1947 para dedicarse a negocios particulares hasta su muerte. *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*, 1992, pp. 412-413. *Enciclopedia de México*, 1987, l. p.422.

de la aplicación de su programa económico y social?. En primer lugar Almazán se presentó como un fuerte candidato apoyado por parte del ejército, y de grandes intereses privados. En segundo lugar Ávila Camacho contó con el apoyo de la mayor parte de los sectores integrantes del Partido, creando cohesión dentro del círculo político, lo que garantizaba estabilidad política nacional y un apoyo al gobierno para mantenerse firme en su decisión de expropiación del petróleo, a pesar de las dificultades económicas. Por otro lado, la izquierda mexicana que apoyaba a Múgica se había debilitado desde 1939 al producirse una escisión entre los cardenistas y los comunistas, por diferencias políticas respecto a la guerra en Europa, pues mientras Cárdenas y sus partidarios se mantuvieron en oposición a Alemania, los comunistas influenciados por el Pacto de no-agresión firmado por Stalin y Hitler apoyaron la neutralidad de México en la guerra, repercutiendo esta división política en la cohesión de la izquierda para apoyar la candidatura de Múgica. Por otra parte para estos años las dificultades económicas generadas por las presiones extranjeras frente a la expropiación petrolera, se agravaron en parte por la caída del comercio exterior, pues la falta de mercados europeos disminuyó las exportaciones, afectando negativamente la balanza comercial; por lo que la designación de Ávila Camacho podría interpretarse en el exterior como una señal de que la era de reformas cardenistas de nacionalización llegaría a su fin, lo que permitiría un arreglo más mediato, y la afluencia de capitales.

Además del contexto político nacional, otro hecho dio mayor cercanía a un arreglo al conflicto petrolero. En mayo de 1940 el gobierno mexicano logró romper el frente petrolero, llegando a un arreglo con la compañía norteamericana Sinclair que para 1938 representaba el 40% de la inversión petrolera norteamericana en México y el 15% del total. Se acordó la indemnización del grupo Sinclair por una suma de entre 13 y 14 millones de dólares, de los cuales 8 se pagarían en efectivo en un plazo de tres años y el resto con petróleo a un precio más bajo que en el mercado mundial.<sup>479</sup> Aún cuando los términos de indemnización superaban el pago de los bienes del suelo, por lo que implícitamente se indemnizaba a la compañía por los bienes del subsuelo, este arreglo permitió al gobierno mexicano señalar que la intransigencia y el deseo de no llegar a un arreglo venía de las compañías petroleras.

---

<sup>479</sup> MEYER, 1972, p. 405-406.

Cárdenas terminaría su período presidencial en noviembre de 1940, sin un arreglo definitivo respecto a la expropiación petrolera, pero manteniendo en manos del gobierno la industria petrolera. Lo que fortalecía la soberanía económica de México, y reducía la injerencia extranjera en industrias clave para el desarrollo del país. El sustituto de Cárdenas sería Ávila Camacho, a cuya toma de posición asistió el vicepresidente de los Estados Unidos, Henry Wallace, lo que marcaba el acercamiento entre el gobierno mexicano y el norteamericano. La presidencia de Ávila Camacho no sólo representaba un cambio de poder en México, sino también una modificación en el rumbo de la Revolución Mexicana y la etapa de nacionalismo económico.

Este suceso, junto con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial<sup>480</sup> a fines de 1939, llevaron al gobierno estadounidense a buscar un acercamiento con México. Firmándose en 1941 un acuerdo conocido como "Convenio del Buen Vecino" en el que México se comprometía a pagar 40 millones de dólares por concepto de reclamaciones generales presentadas por Estados Unidos y por daños ocasionados por la Revolución. El gobierno norteamericano otorgaría un crédito a México por esta misma suma. Se reanudaría la compra de plata. Se otorgaría 20 millones de dólares para la rehabilitación del sistema de transporte en México a fin de facilitar el abastecimiento de materias primas a Estados Unidos. El gobierno norteamericano también buscó un arreglo del conflicto petrolero. Con la creación en 1941 de una comisión valuadora intergubernamental, que presentó una propuesta de pago el 17 de abril de 1942, que ascendía a 24 millones de dólares. El Departamento de Estado informó a las compañías que en el contexto de la guerra mundial, el gobierno no estaba dispuesto a prolongar la controversia con México, y que la decisión estaba en manos de las compañías. Pero la solución no llegaría sino hasta 1943, con convenio que reconocía el derecho de expropiación del gobierno mexicano, y que establecía el pago a las empresas americanas de 23,995,000 dólares en exhibiciones anuales por un quinquenio.<sup>481</sup>

En resumen el éxito del programa social y económico de Cárdenas, cuyos ejes fueron la reforma agraria y la expropiación petrolera, fue posible gracias al apoyo de los

<sup>480</sup> Estados Unidos buscó la cooperación militar con México para vigilar fronteras y costas, y obtener el permiso de que los aviones estadounidenses hicieran escala en México en vuelo a Panamá. Así, como para el suministro de materias primas. MEYER, 1977, p. 1259.

<sup>481</sup> MANERO, 1957, p. 232.

sectores obrero, campesino y militar; y por el contexto internacional del avance del fascismo en Europa y Asia, y la proximidad de la Segunda Guerra Mundial, que junto con la política de Buena Vecindad impulsada por Roosevelt, daba prioridad a la consolidación de una alianza hemisférica frente a la amenaza de Italia, Alemania y Japón, por lo que los Estados Unidos no desplegaron una intervención armada en México, y optaron por el camino de la negociación.

Al final del período los resultados fueron un mayor control de México sobre sus recursos naturales a través de la aplicación de la Constitución de 1917; un fortalecimiento del Presidencialismo en México; hubo problemas económicos, por la caída de la afluencia de capitales extranjeros con una caída de la inversión norteamericana directa a 300 millones; la pervivencia de conflictos con los Estados Unidos en torno a la expropiación petrolera, el pago de reclamaciones y deuda externa; el fin de la aplicación de políticas inspiradas en el nacionalismo económico revolucionario dirigidas en contra de propiedades e intereses extranjeros; y en el mediano plazo una mayor cercanía económica y política con los Estados Unidos, sobre todo a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

#### **4.4. Conclusiones**

Las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos en el período de gobierno de Cárdenas estuvieron marcadas por cuatro hechos importantes sucedidos en el ámbito interno: primero, el rompimiento con Calles, que permitió a Cárdenas cumplir con lo dispuesto en el Plan Sexenal (en especial en lo referente al cumplimiento del artículo 27 y 123), dejando de lado compromisos internacionales hechos por Calles como el acuerdo Morrow-Calles y sacudirse la fuerte injerencia de la embajada norteamericana en el diseño e implementación de la política económica mexicana —como sucedió en la época de Calles—; segundo, la expedición de la ley de expropiación de 1936 que sentaba las bases legales para el impulso de la reforma agraria (con la que se afectó a propietarios estadounidenses en zonas del norte del país como el Valle del Río Yaqui, en Sonora) y la expropiación petrolera; tercero, el apoyo que Cárdenas brindó a los sectores obrero y campesino —tal como se mostró en el conflicto laboral en el sector petrolero que desembocaría en la expropiación petrolera—, y el respaldo político que éstos le dieron al presidente, lo que dio estabilidad al régimen, permitiendo mantener la decisión de expropiar la industria petrolera

y sortear las difíciles condiciones económicas del país tras las presiones diplomáticas y económicas impuestas por los Estados Unidos después de 1938; y cuarto, la expropiación petrolera, que le permitía al gobierno decidir con mayor libertad la política industrial y de desarrollo a seguir en el país, dado que controlaba el recurso energético que movía al mundo, y además se fortalecía la soberanía económica del país

En el ámbito externo, destacan: la posición de Roosevelt a favor de un intervencionismo gubernamental más activo (Política del Nuevo Trato) que coincidió con la forma de gobernar de Cárdenas en México; la política de la Buena Vecindad impulsada por el presidente norteamericano en América Latina que buscaba un acercamiento hemisférico que alejara a la región de la influencia del fascismo, y la acercara a los Estados Unidos, lo que permitió que en la coyuntura de la expropiación petrolera no se llegara a la intervención armada por parte de los Estados Unidos —aunque no se dejaron de lado presiones económicas tales como el cierre de mercados a la producción minera y petrolera mexicanas, o el impedimento a México para acceder a maquinaria y equipo para el buen funcionamiento de la industria petrolera mexicana—; y los conflictos internacionales que se suscitaban en Europa y Asia, a los que tanto Estados Unidos como México se oponían, y que llamó la atención de los Estados Unidos ante una posible nueva Guerra Mundial, lo que implicaba mantener buenas relaciones con su vecino del sur para evitar conflictos que pudieran distraer recursos económicos y militares que podrían usarse en esa probable guerra mundial.

## **5. CONCLUSIONES GENERALES**

La Revolución Mexicana fue un proceso complejo, que tuvo como uno de sus aspectos más importantes el curso seguido por las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos. Relaciones que sufrieron cambios, conflictos, rupturas, choques y acercamientos durante el período de entreguerras, y que estuvieron marcadas: por un lado, por la política económica seguida por el gobierno mexicano, inspirada en el llamado "nacionalismo económico revolucionario"- pensamiento ideológico inspirado en principios de política exterior tales como soberanía, no intervención, y autodeterminación; plasmado en artículos de la Constitución de 1917 como el 3, 27, 33, 123 y 130; cuya aplicación afectó a grupos de interés extranjeros -, insertándose este proceso nacional en uno de carácter mundial en el que el liberalismo triunfaba aplicándose no sólo a nivel individual sino también a nivel interestatal bajo la forma de estados soberanos y con capacidad de autodeterminación, lo que para el caso de México aplicaba a través del "nacionalismo económico revolucionario" no sólo en relación a Europa sino también y sobre todo respecto a los Estados Unidos; y por otro lado en las relaciones económicas entre estos países otro factor de peso fue la creciente hegemonía económica y política de los Estados Unidos a nivel mundial.

De esta etapa deben destacarse dos subperíodos: 1918-1935 donde se avanzó poco en la implementación concreta del programa revolucionario y 1935-1939 donde el avance fue significativo. El primer subperíodo puede caracterizarse por: la generación de condiciones que permitieron darle estabilidad al régimen emanado de la Revolución a través del control militar del país; el respaldo de los sectores obrero y campesino al gobierno; la creación de importantes instituciones como el Banco de México o el Partido Nacional Revolucionario; el débil impulso a la reforma agraria; la reconstrucción económica de México con trances difíciles como la crisis del 29; el debilitamiento de las relaciones económicas con Europa que impidieron hacer contrapeso a la creciente importancia de Estados Unidos respecto al comercio, las inversiones, la migración y su influencia política en México tras la victoria en la Primera Guerra Mundial; el peso de los republicanos en Estados Unidos de 1918 hasta 1933 en la definición de la política exterior hacia México, favoreciendo una política de intervención armada y de amenazas que frenara posibles afectaciones a propiedades e intereses extranjeros en México; la cada vez mayor

injerencia de la embajada norteamericana y del Departamento de Estados Unidos en la definición e implementación de la política económica en México; los intentos del gobierno mexicano por hacerse de recursos a través de los sectores más productivos de la economía, como el petrolero —vía impuestos y reglamentaciones—, y su continuo fracaso; las dificultades para acceder a préstamos externos por el incumplimiento de compromisos con la banca internacional, a pesar de los intentos de llegar a arreglos entre el gobierno y el Comité Internacional de Banqueros; y las diferencias políticas con los Estados Unidos en conflictos como el de Nicaragua.

Por su parte, los años que van de 1935 a 1939, constituyen un período en el que destacan: una ruptura política de la clase en el poder, que permitiría un mayor avance en el programa revolucionario, plasmado para esta época en el Plan Sexenal, dado el mayor radicalismo de Cárdenas y la posibilidad de desconocer tratados como el Morrow-Calles que limitaban la aplicación de políticas nacionalistas en México; el impulso en gran escala de la reforma agraria, que afectaría propiedades estadounidenses en la frontera del país; la expropiación petrolera que permitió al gobierno hacerse del control de un recurso estratégico que a la larga no sólo sería fuente importante de ingresos gubernamentales, sino también uno de los ejes de la industrialización del país; la creación de instituciones como Petróleos Mexicanos; el dominio político de los demócratas estadounidenses, con Roosevelt en la Presidencia, lo que significaba un cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia México inspirado en la Política de la Buena Vecindad, que alejaba el fantasma de la intervención armada y favorecía la negociación y la intervención económica; el apoyo de la embajada norteamericana en contraposición con el Departamento de Estado en la implementación de esta política de acercamiento con México; el incremento de las inversiones, el comercio y el proceso migratorio con los Estados Unidos; la consolidación de la hegemonía estadounidense que definiría el rumbo de las relaciones con México, subsumiendo la política exterior de otras naciones como Inglaterra u Holanda a las decisiones estadounidenses; las coincidencias políticas en materia internacional de los gobiernos mexicano y estadounidense, oponiéndose al fascismo y a las invasiones de éste en Europa y Asia, que definían un cambio político en la actitud de México que pasaba de la neutralidad a la oposición respecto a Alemania, aún cuando en lo económico hubo un acercamiento entre estos dos países con el fin de romper el boicót económico impuesto por

los Estados Unidos a México tras la expropiación petrolera; la pervivencia de conflictos económicos con Estados Unidos sin resolver como el pago de reclamaciones por daños sufridos por la expropiación petrolera, la reforma agraria y la propia Revolución; y el peso de la época de preguerra (1936-1938) que probablemente fue un factor que reforzó la política de la Buena Vecindad, pues ante la proximidad de una guerra mundial, los Estados Unidos debían concentrar todos sus recursos materiales y humanos en contra de Alemania y sus aliados, y no en contra de México que a fin de cuentas era su aliado político.

Los resultados al final del período fueron: el fortalecimiento de la soberanía económica de México, aún a costa de frenar el desarrollo del programa revolucionario y de dificultades económicas; la incapacidad de afianzar un proyecto sostenido de justa distribución de la riqueza, aún con la implementación de una gran reforma agraria, por el manejo político y administrativo que se le dio a ésta, por la falta de recursos gubernamentales, por las dificultades para acceder al crédito externo, e incluso por los impedimentos por parte del gobierno estadounidense para el libre desarrollo del comercio exterior mexicano, que impidieron el desarrollo de la inversión, y limitaron el crecimiento de la producción; el mayor intervencionismo económico gubernamental, que en el mediano plazo permitiría el impulso de los sectores clave de la economía, pero que en el largo plazo llegaría a ser indiscriminado, con la intervención del gobierno en prácticamente cualquier sector de la economía, lo que impediría el desarrollo de la inversión privada; la corporativización de los sectores rural y obrero, que en el período de entreguerras dieron estabilidad al régimen, lo que le permitió el reconocimiento como gobierno de parte de los Estados Unidos, y el sostenimiento de políticas como la expropiación petrolera que implicaban una lucha del gobierno con los intereses extranjeros afectados, pero que a la larga llevó al respaldo de regímenes autoritarios cuyos intereses se contrapusieron en muchas ocasiones a los de los propios sectores; y una mayor vinculación política y sobre todo económica, de México con los Estados Unidos, pues a pesar de que la propiedad de recursos tan importantes como el petróleo quedaron en manos del gobierno mexicano, la política económica nacionalista de la Revolución, no condujo a un cambio en la estructura económica por lo que México siguió dependiendo en gran parte de sus exportaciones, dirigidas en su mayoría hacia los Estados Unidos. Por lo que a pesar de la resistencia

mexicana, al final del período de entreguerras, y ante la creciente hegemonía estadounidense, México estaba cada vez más vinculado con su vecino del norte.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## 6. ANEXO I

### ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les doten de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que buela la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o para obtener concesiones de explotaciones de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.
- II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

- III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar a cargo del patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio.
- IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.
- V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.
- VI. Los conducnazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.
- VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Eso mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los conducnazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan individuos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte la sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

- (a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

- (b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.
- (c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo el Gobierno local, mediante la expropiación.
- (d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.
- (e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultado a los Estados para crear su deuda agraria
- (f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinado los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan tenido por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## 7. FUENTES CONSULTADAS

### 7.1. Bibliografía

- AGUILAR, Héctor  
1977 *Frontera Nómada: Sonora y la Revolución Mexicana*. Ed. Siglo XXI.
- ALESSIO ROBLES, Miguel.  
1985 *Historia Política de la Revolución*. INEHRM.
- Arreglos financieros llevados a cabo entre el gobierno mexicano y el Comité Internacional de Banqueros.  
1922 Talleres Tipográficos de la Cia. editorial "El heraldo"
- BAZANT, Jan  
1927 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*. El COLMEX.
- BERNSTEIN, Marvin  
1965 *The Mexican Mining Industry 1890-1950. A Study of Interaction of Politics, Economics and Technology*. Albany, N.Y. State University of New York.
- BRYCE, Wood  
1961 *La política del Buen Vecino, México*, Columbia University Press.
- CABRERA, Luis  
1972-75 *Obras Completas*. Tomos I, III y IV. Ed. Oasis, S.A. México.
- CALERO, Manuel.  
1920? *Ensayo sobre la Reconstrucción de México*. New York De Laisne (and) Carranza
- CÁRDENAS, Enrique  
198-  
1994 *Lecturas de Historia económica de México*, No. 64. FCE.  
*La Hacienda Pública y la Política Económica, 1929-1958*. FCE, México.
- CARRANZA, Venustiano.  
1981 *Plan de Guadalupe. Decretos y Acuerdos 1913-1917*. Srta. de Gobernación, México.
- CECEÑA, José Luis.  
1969 "La Penetración extranjera y los grupos de poder económico en el México Porfirista". *Problemas del Desarrollo*, No. 1.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y Ley de Expropiación  
1937 Secretaría Agraria del PNR, México.
- CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.  
1985 *Congreso Constituyente 1916-1917: Diario de Debates*. 2 Tomos. INEHRM.
- COSÍO, Daniel  
1965 "La Vida Económica", *Historia Moderna de México*, Editorial Hermes, México.  
1973 *La Constitución de 1857 y sus críticos*. Biblioteca S.E.P. México.
- CUMBERLAND, Charles.  
1975 *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, México, FCE.
- DANIELS, Josephus  
1946 *THE Wilson era*. University of North Carolina Press.
- DEPTO. DE ESTADO, EUA  
1925 *Actas de los convenios celebrados por la Comisión Mexicano-Americana en la Cd. de México el 14 de mayo de 1923*. Washington.
- Diccionario Biográfico Revolucionario.  
1985 Naranja, Francisco, INEHRM, México.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

173

*Diccionario enciclopédico de México Ilustrado.*

1989 Musacchio, Humberto. Edil. Andrés León. México, 4 Tomos.

*Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana*

1992 VII Tomos, INEHRM, México.

*Diccionario Jurídico Mexicano*

1983-1984 VII Tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

*Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*

1965 Editorial Porrúa, S.A. México.

DUROSELLE, Jean-Baptiste

1982 *Política exterior de los Estados Unidos*. De Wilson a Roosevelt (1913-1945). FCE.

EEUU CONGRESS. SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS

1920 *Investigation of Mexican Affairs*, U.S. Government Printing Office. Washington, D.C. EUA.

*El desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos: Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos.*

1988 FCE, México.

*Enciclopedia de México.*

1987 Álvarez, Rogelio José. 14 Tomos, Enciclopedia de México, SEP. México.

ESQUIVEL, Toribio.

1985 *México y los Estados Unidos ante el derecho internacional*. Archivo histórico diplomático mexicano. SRE, México.

ESTRADA, Genaro

1970 *Un siglo de relaciones internacionales de México: a través de los mensajes presidenciales*. México, Porrúa.

FABELA, Isidro.

1957 *Las Doctrinas Monroe y Drago*. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México.  
1970 *Las relaciones internacionales en Revolución y Régimen Constitucionalista y la Cuestión Petrolera, 1913-1919*. 2 Tomos. Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, Editorial Jus, S.A., México.

GAMIO, Manuel

1969 *El inmigrante mexicano*. IISoc, UNAM, México.

GARCIADIEGO, Javier

1997 *Actores y Regiones en el Proceso Bólico de la Revolución Mexicana*, Ediciones Universidad de Salamanca, España.

GARRIDO, Luis Javier.

1982 *El Partido de la Revolución Institucionalizada, la formación del Nuevo Estado en México (1928-1945), Siglo XXI, México.*

GÓMEZ, Antonio

1987 *Arreglos financieros llevados a cabo entre el gobierno mexicano y el Comité Internacional de Banqueros*. Talleres Tipográficos de la Cía. Editorial "El heraldo" 1922, Ed. Plis, México.

GONZÁLEZ, Manuel.

1954 *Planes Políticos y otros documentos*. Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana, FCE.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis.

1966 *Los Presidentes de México ante la Nación*. Informes, Manifiestos y Documentos de: 1821 a 1966. Editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo V, México, 1966.

GORDILLO Y ORTIZ, Octavio.

1982 *La Revolución y las Relaciones Internacionales de México*, Biblioteca del INHERM, México.

- HERNÁNDEZ, Alicia  
1979 *La Movición Cardenista. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1934-1940.* El COLMEX.  
198- "El Estado nacionalista, su referente histórico". *Lecturas de Historia económica de México.* No. 64. FCE.
- HERRERA, Juan Manuel y Victoria SAN VICENTE (coord. General).  
1989 *Archivo General de la Nación. Guía General.* AGN, México, 1990.
- HOBSBAWM, Eric  
1998 *Historia del siglo XX.* Ed. Crítica, Argentina.
- HUERTA, Adolfo DE LA  
1957 *Memorias de Don Adolfo de la Huerta, según su propio dictado.* Ed. Guzmán, México.
- INSTITUTO AMERICANO DE DERECHO Y LEGISLACIÓN COMPARADA  
1931 *La opinión universal sobre la doctrina Estrada expuesta por el gobierno de México, bajo la presidencia de don Pascual Ortiz Rubio, México.*
- KATZ, Friedrich.  
1999 *La guerra secreta en México.* Editorial Era, México.
- KNIGHT, Alan.  
1996 *La Revolución Mexicana. Del Porfiriato al Nuevo régimen constitucionalista,* Editorial Grijalbo, 2 volúmenes.
- KRAUZE, Enrique  
1977 *Historia de la Revolución Mexicana.* El COLMEX.
- MADDISON, Angus  
1992 *La economía mundial en el siglo XX.* FCE, México  
1997 *La economía mundial 1820-1992. Análisis y Estadísticas.* OCDE.
- MANERO  
1957 *La Revolución Bancaria en México.* SOMEX-Pomúa, México.  
1958 *La reforma bancaria en la Revolución Constitucionalista.* Biblioteca del INEHRM, México
- MATUTE, Álvaro  
1980 *Historia de la Revolución Mexicana, 1917-1924.* El COLMEX.  
1981 *Álvaro Obregón hombre, vida y obra.* CODUMEX.
- MEDINA, Luis  
1996 *Hacia el Nuevo Estado, 1920-1994.* FCE.
- MÉXICO. SECRETARÍA DE ECONOMÍA NACIONAL.  
1934 *La Compañía Petróleos de México, S.A., Petromex S.A. en organización de acuerdo con el decreto de fecha 28 de diciembre de 1933.* México. Talleres Gráficos de la Nación.
- MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
1926 *Correspondencia oficial cambiada entre los gobiernos de México y los Estados Unidos con motivo de las dos Leyes Reglamentarias d la Fracción Primera del artículo 27 de la Constitución Mexicana.* Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- MEYER, Jean  
1977 *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928. Estado y Sociedad con Calles.* EL COLMEX.  
1990 *México: Revolución y reconstrucción en los años veinte. Historia de América Latina,* Ed. Crítica, Barcelona, España.
- MEYER, Lorenzo  
1972 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942).* El COLMEX.  
1973 *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario, 1910-1940.* SRE. Tlatelolco, México, D.F.  
1977 *El primer tramo del camino. Historia General de México.* El COLMEX  
1981 *Historia de la Revolución Mexicana. 1928-1934. Los inicios de la institucionalización.* El COLMEX.
- MOLINA, Andrés  
1979 *Los grandes problemas nacionales (1909),* Era, México.

- NIVEAU, Maurice  
1978 *Historia de los Hechos Económicos Contemporáneos*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, pp. 161-209
- PANI, Alberto.  
1924 *La Controversia Pani-De la Huerta*. SHYCP, México, 1924.  
1926 *La política hacendaria y la Revolución*. México, Cultura.
- PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO  
1934 *Plan Sexenal del P.N.R.* México
- ROMERO, Jesús.  
1986 *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*. Gobierno del Estado de Qro. INEHRM, México.
- ROUAIX, Pastor.  
1959 *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. México. Talleres Gráficos de la Nación.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
1949 *La cuestión internacional Mexicano-Americana durante el Gobierno del Gral. Don Álvaro Obregón*. Editorial CVLTVRA, T.G., S.A.
- SMITH, Robert  
1973 *Los Estados Unidos y el Nacionalismo Revolucionario en México 1916-1932*. Editorial Extemporáneos. S.A.
- STERRETT, Joseph  
1927 *The fiscal and economic condition of Mexico report sub-mitted the International Committee of Bankers on Mexico*. New York.
- SILVA, Jesús  
1941 *Petróleo Mexicano*. Historia de un problema. FCE. México.
- TANNENBAUM, Frank  
1930 *The Mexican agrarian revolution*. Washington, The Brookings Institution.
- ULLOA, Berta.  
1971 *La Revolución Intervenida*. Relaciones Diplomáticas entre México y EUA (1910-1911). COLMEX. México.  
1977 *La lucha armada (1911-1920)*. *Historia general de México*. COLMEX. México.
- VÁZQUEZ, Josefina y Lorenzo, MEYER.  
1982 *México frente a Estados Unidos*. COLMEX. México
- VERA, Jorge.  
1920 *Al margen de la Constitución de 1917*. Los Angeles Wayside.  
1957 *La Revolución Mexicana: Orígenes y Resultados*. Editorial Ponúa. México.
- WALLERSTEIN, Immanuel  
1986 *Después del Liberalismo*. Siglo XXI, México.
- WIONCZEK, Miguel  
1967 *El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera*. Siglo XXI. México
- WOMACK, John, Jr.  
1990 *La Revolución Mexicana, 1990-1920*. *Historia de América Latina*, Ed. Crítica, Barcelona, España
- ZARCO, Francisco.  
1916 *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. Imprenta I.E. S.A.
- ZEBADÚA, Emilio  
1994 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, FCE y El COLMEX.

**7.2. Microfilms**

WINGSOU, Lou Dennis.  
1963 *Fall Committee and Investigation of Mexican Affairs, (Microfilm), Indiana University.*

**7.3. Hemerografía**

ANAYA, Luis  
"De Convenios y deudas en la Revolución Mexicana". Boletín Fideicomiso: Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca. No. 36.

FABELA, Isidro.  
1955 "La política internacional del Presidente Cárdenas", *Problemas agrícolas e industriales de México*, Vol. VII (octubre-diciembre)

GÓMEZ, Juan.  
1976 "La política de exportación de capital e importación de mano de obra" en *Historia y Sociedad*, núm. 20.

MARTÍNEZ, Rafael.  
1988 "El problema agrario en México" (Partes I, IV-VII), en *Revista Mexicana*, San Antonio, Texas. Núms. 214, 216 y 217. Año V, Vol. IX. 12 de octubre, 26 de octubre y 2 de noviembre de 1919. Fondo Reservado de la Miguel Lerdo de Tejada. SHyCP.

RIPPY, Merrill  
1954 "El Petróleo y la Revolución Mexicana". *Problemas agrícolas e industriales de México* (julio-agosto-septiembre).

WEYL, Nathaniel y Sylvia.  
1956 "La Reconquista de México". *Problemas agrícolas e industriales de México*, Vol. VII (octubre-diciembre)

**7.4. Archivos**

AHUIA: FTEO. S.D. Archivo Histórico De la Universidad Iberoamericana. Fondo Toribio Esquivel Obregón, Sección Documental, México, D.F.

- o Toribio Esquivel Obregón para Doctor Gould el 2 de junio de 1920, *Caja 33, Exp. 11, Fojas 2-3.*
- o Toribio Esquivel Obregón para Venustiano Carranza el 3 de mayo de 1919, *Caja 44, Exp. 11, F 255-266.*
- o Datos Biográficos de Toribio Esquivel. *Caja 54, Expediente 29. Fojas 49-51.*
- o Toribio Esquivel. Informe de la Comisión designada por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística para integrar el Comité Promotor del Resurgimiento del Crédito Público. *Caja 54, Expediente 31. Fojas 86-92.*
- o Carta dirigida el 10 de agosto de 1931 al General Plutarco Elías Calles. *Caja 89, Expediente 2, Fojas 394-395.*
- o Toribio Esquivel Obregón. Artículo publicado en Excelsior No. 4, 765, Abril 30, 1930, titulado: "Otra vez el Funesto Comité Internacional de de Banqueros sobre México". *Caja 89, Expediente 2, Fojas 394-396.*
- o Toribio Esquivel. Memorias sobre las razones por las que no debe ratificarse el Convenio Montes de Oca-Lamont respecto a la deuda externa de México. *Caja 90, Exp. 16. Fojas 1-77.*