

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DEL CASO DE MÉXICO

CAPÍTULO IV

LA POSTURA DE MÉXICO ANTE EL EJERCICIO  
DE LA PROTECCIÓN POR PARTE  
DE PAÍSES PODEROSOS

A. PRINCIPALES CASOS DE PROTECCIÓN SUSCITADOS  
POR LAS POTENCIAS EN MÉXICO DURANTE LOS SIGLOS XIX Y XX

Como ya se mencionó anteriormente, durante el siglo XIX y los inicios del XX, los países poderosos utilizaron el ejercicio de la protección a nacionales en el exterior para solicitar a otros más débiles, tratos privilegiados a sus ciudadanos localizados o con intereses en éstos, apoyándose incluso en la fuerza. También se explicó que tales abusos muchas veces condujeron a flagrantes violaciones de la soberanía de los países débiles que, en no pocas ocasiones, obedecían a objetivos intervencionistas de las potencias.

México sufrió estos abusos, tanto de estados europeos como de Estados Unidos de América, por lo cual tuvo que pagar un alto costo político y económico. Algunos de los principales casos en que fueron presentadas reclamaciones a México con motivo de daños ocasionados a extranjeros en su territorio, y que en términos generales se distinguen por no haber agotado previamente los recursos locales y por pretender obtener con ellas beneficios exagerados que ni los propios mexicanos tenían, son los siguientes:

*a. Primer conflicto por reclamaciones de Francia (1839)*

Desde el año 1827, México y Francia habían suscrito unas Declaraciones Provisionales para reglamentar sus relaciones mutuas, en las que se aceptaba que los franceses se dedicaran al comercio irrestricto del menudeo, se les exceptuara de todo empréstito forzoso y se les reconociera el derecho de reclamar indemnizaciones si no se cumplía con esos compromisos.

Estas Declaraciones no fueron aprobadas por el Congreso Nacional debido a los privilegios que en ellas se otorgaban pero, a partir de

1832, los representantes del gobierno francés comenzaron a presentar reclamaciones al gobierno mexicano, que exigían indemnizaciones por actos que decían habían cometido las autoridades mexicanas. Sin embargo, la mayor parte provenía de acciones de turbas incontroladas, motines y rebeliones, en los que se habían efectuado saqueos con pérdidas de vidas, mercancías y propiedades, tanto de nacionales como de extranjeros.

El gobierno mexicano aceptaba responsabilidad en los casos en que se probara que sus autoridades habían cometido abusos y estaba dispuesto a indemnizar a las víctimas. Pero ante las condiciones particulares que vivía México, no se consideraba responsable de los actos cometidos por grupos fuera del control gubernamental, pues estimaba que estos daños los padecían por igual nacionales y extranjeros y que, en todo caso, eran inherentes al riesgo de vivir en un país en proceso de organización.

Por otra parte, como apunta Luis G. Zorrilla:

... la Legación Francesa presentaba reclamaciones apenas comenzado un asunto en un juzgado o tribunal en el que estuviera involucrado uno de sus nacionales, tachando a los jueces de incompetentes o tendenciosos, con más razón si una sentencia no era favorable a los mismos. A toda petición le daba cabida y sin detenerse a examinar su contenido ni pedir a sus ciudadanos pruebas de su dicho, la trasladaba de inmediato a la Secretaría de Relaciones Exteriores clamando por indemnizaciones. Al practicar investigaciones el Gobierno mexicano y dar a conocer los resultados a la Legación, ésta los pasaba por alto y continuaban con sus peticiones originales, en las que campean los insultos a tribunales y autoridades mexicanas y se nota una pretendida superioridad y autoritarismo.<sup>1</sup>

Esta actitud de Francia y la postura de México, llevaron a una creciente tensión entre los dos países. De esta manera, aunque el gobierno de México propuso al ministro plenipotenciario de Francia, Barón Deffaudis, nombrar agentes especiales para examinar y decidir todos los puntos de debate, éste no aceptó la propuesta y abandonó el país. Regresó en un navío de guerra, que se sumó a los que se hallaban permanentemente estacionados frente a Veracruz (tanto de Francia, como de Estados Unidos y Gran Bretaña), y desde él dirigió un ultimátum a México, pidiendo el pago de 600 mil pesos de indemnización, el despido de ciertos funcionarios mexicanos y la concesión de derechos especiales para los comerciantes franceses.

<sup>1</sup> En *Los casos de México en el Arbitraje Internacional*, México, Porrúa, 1981, p. 16.

Como México no cumplió con semejantes exigencias, declararon rotas las relaciones entre ambas naciones y el 27 de noviembre de 1838 se inició el ataque francés contra la fortaleza de San Juan de Ulúa y la ciudad de Veracruz, que finalmente fueron tomadas. En febrero de 1839 se aceptó la mediación inglesa, y se entablaron pláticas entre mexicanos y franceses a bordo de la fragata inglesa "Madagascar". El 9 de marzo se suscribieron el Tratado de Paz y un convenio, con los que se dio término al conflicto. México pagó los 600 mil pesos de indemnizaciones por daños causados a franceses, pero rechazó los otros puntos. Sin embargo, aunque México aceptó pagar dicha cantidad, no dejó de alegar que no era doctrina ni práctica general compensar a los extranjeros por actos causados en guerra civil.<sup>2</sup>

*b. Primeras reclamaciones de norteamericanos contra México (1839)*

Después de su independencia, México comenzó a sentir las presiones de Estados Unidos, que exigían el pago de viejos adeudos de fines de la Colonia y compensaciones por los daños que habían recibido sus nacionales en territorio mexicano. A partir de la segunda mitad de 1836, las relaciones entre México y Estados Unidos se volvieron muy tensas a causa de la guerra texana, y fue en ese momento que el representante norteamericano, Powhatan Ellis, recibió órdenes de exigir a México la solución de todas las reclamaciones pendientes.

Después de investigar las quejas, la Secretaría de Relaciones Exteriores respondió que:

... los quejosos tienen acceso gratuito a los tribunales, ante los cuales debían probar sus dichos, pues los extranjeros no disfrutaban de privilegios que no tuvieran los nacionales mexicanos. Y es que se habían comprobado algunos de los hechos que reclamaban, pero los afectados en lugar de acudir a los juzgados correspondientes, acudieron al Gobierno norteamericano o, directamente o por conducto de su Legación en México.<sup>3</sup>

Esta respuesta no gustó al señor Ellis, por lo que el 7 de diciembre de 1836 pidió escolta para dejar el país. Por su parte, México cerró su misión en Washington, ya que las fuerzas norteamericanas que se hallaban en ese territorio no salían de Texas. Sin embargo, para evitar una guerra con Estados Unidos, el Congreso mexicano aprobó el 20 de marzo de 1837 un decreto mediante el que autorizó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a transigir en las reclamaciones que

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 31.

estuvieran probadas y fueran justas, y en los casos que no se pudiera llegar a un acuerdo, someterlos al arbitraje de un país amigo.

El Gobierno de Estados Unidos aceptó la propuesta el 7 de abril de 1838, y el 11 de septiembre del mismo año suscribieron ambos una convención, que el 11 de abril de 1839 se sustituyó por otra. La comisión mexicano-norteamericana que se formó para revisar todas las reclamaciones pendientes dictó su último laudo el 25 de febrero de 1842. México fue sentenciado a pagar \$2.026,139.68 pesos, cifra bastante menor a la que inicialmente se le reclamaba: \$8.788,221.22 pesos.

Lo que sí es de lamentarse, como menciona el maestro Zorrilla,<sup>4</sup> es el espíritu con que se aceptó que se redactara la convención de arreglo de las reclamaciones entre los dos países, pues ésta admitió revisar las reclamaciones de norteamericanos residentes en la República Mexicana sin que hubieran agotado los recursos ante los tribunales; aceptó también revisar los casos aún pendientes de resolución de interesados que habían ocurrido a las autoridades mexicanas (pasando por alto lo actuado y sacando los asuntos de su jurisdicción); se admitió conocer, con base en presuntas denegaciones de justicia, casos ya resueltos, convirtiéndose la comisión en una especie de tribunal de apelación; no se excluyeron las reclamaciones originadas por actos de rebeldes o grupos fuera del control del Gobierno y no se desecharon tampoco las reclamaciones de personas que no eran ciudadanos norteamericanos al ocurrir los actos motivo de las quejas, pero que posteriormente adquirieron esa nacionalidad.

A pesar de todo, se considera que, "dadas las circunstancias por las que atravesaba el país, el arbitraje dio la oportunidad a que un comisionado o juez mexicano examinara las reclamaciones y presentara pruebas y alegatos contra ellas, lo que no pudo hacerse con las reclamaciones que presentó Francia en ese mismo tiempo y bajo las mismas circunstancias, sino que mediante la fuerza recibió lo que reclamó".<sup>5</sup>

### *c. Reclamaciones norteamericanas contra actos de autoridades mexicanas (1868)*

Después de la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo, el 2 de febrero de 1848, que puso fin a la guerra entre México y Estados Unidos, se empezaron a acumular nuevas reclamaciones, tanto de mexicanos como de estadounidenses, que con el tiempo se volvieron difíciles

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 37-38.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 38.

de resolver por los medios diplomáticos, por lo que hubo que recurrir una vez más al arbitraje para liquidarlas. De esta manera, el 4 de julio de 1868, bajo la presidencia de don Benito Juárez, México y Estados Unidos firmaron una nueva convención para arreglar las reclamaciones y, aunque tuvo en cuenta las reclamaciones mexicanas contra actos de autoridades norteamericanas, aquí sólo se hará referencia a las reclamaciones estadounidenses.

La comisión se ocupó de 2,075 reclamaciones: 998 correspondían a México y 1,077 a Estados Unidos. Los motivos eran muy variados: acusaciones de asaltos, robos, incendios, asesinatos, confiscaciones, arbitrariedades, detenciones, denegaciones de justicia, etc., cometidos por autoridades o tolerados por ellas. Sin embargo, la comisión revisora desechó muchas de estas reclamaciones y a otras se les disminuyó la cantidad que solicitaban como indemnización. Los motivos para desecharlas fueron generalmente la falta de apego a lo establecido en el tratado, por incompetencia de la junta para revisar el asunto, por no probarse satisfactoriamente la ciudadanía, por ser originadas por actos de rebeldes a los que era imposible controlar, por presentarlas fuera de tiempo, por falta de pruebas suficientes, etc.

De esta manera, México fue condenado a pagar sólo \$4.125,622.20 pesos, de los \$486.670,204.80 a que ascendían originalmente las reclamaciones de norteamericanos. Pero el trabajo de las comisiones no fue fácil, pues “[fue] tal la cantidad de legajos, pruebas, alegatos, etc., que la confusión o la mala fe llegó al límite, ofreciéndose el hecho de que Estados Unidos de América presentó una reclamación que resultó ser de ingleses residentes en México contra ellos... así como otras que eran por depredaciones de indios norteamericanos contra mexicanos... o un mismo caso con diversos nombres y diversas indemnizaciones... Además... se presentaron más de 500 de las que México ni siquiera tenía noticia y tampoco tuvo tiempo de preparar la defensa en forma apropiada... ”<sup>6</sup>

La mitad de la suma que México tuvo que pagar, fue por casos notoriamente injustos, como el caso Hammeken, que consistió en el pago de \$170,373.80 pesos como indemnización a un concesionario norteamericano del ferrocarril de México a Tacubaya, por los perjuicios que le había ocasionado un sitio a la ciudad de México; otro fue el pago de \$334,950.00 pesos como indemnización al señor Benjamin Weil, de ciudadanía dudosa, y que sin presentar pruebas documentales de ningún tipo alegó que el Gobierno mexicano le había embargado unas pacas de algodón; otro más implicó el pago de \$600,000

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 44.

pesos a unos norteamericanos que habían dejado de explotar la mina La Abra en el estado de Sinaloa por su escaso rendimiento, pero que al tener noticia de la convención sobre reclamaciones, alegaron que la habían abandonado por hostilidad de las autoridades locales; y el conocido caso del Fondo Piadoso de las Californias, por el que se condenó a México a pagar una indemnización de \$904,070.79 pesos.

Más tarde, cuando el gobierno de Porfirio Díaz fue reconocido por el de Estados Unidos en 1878, éste solicitó al Departamento de Estado que se reconsideraran los casos de Weil y La Abra por ser fraudulentos, y aunque los laudos arbitrales deben ser definitivos, los norteamericanos aceptaron revisarlos unilateralmente, dándole finalmente la razón a México.

*d. Ocupación norteamericana de Veracruz en apoyo a reclamación presentada al Gobierno de México (1914)*

El periodo turbulento de la Revolución fue propicio a la constante interferencia norteamericana, casi siempre a través de su embajador en México. Dicha interferencia obedecía al propósito de influir en el acontecer nacional, a fin de lograr que el grupo en el poder siguiera políticas acordes a los intereses estadounidenses. De esta manera, como apunta Modesto Seara Vázquez, al fracasar el embajador Henry Lane Wilson en su intento de establecer una relación cordial con Madero, "... pasó a una irritante política de protestas constantes, por las decisiones o falta de decisiones del gobierno mexicano... Por ejemplo, protestó contra el impuesto de tres centavos a cada barril de petróleo, y eso a pesar de que las empresas norteamericanas gozaban en aquel momento de una gran prosperidad y actuaban sin limitaciones por parte de la administración... [También]... insistió varias veces, con modos que no correspondían a los habitualmente utilizados por los diplomáticos, ante el gobierno mexicano, en una petición de garantías para los extranjeros... ”<sup>7</sup>

Además Wilson enviaba a Washington continuos informes alarmantes sobre el peligro que corrían sus connacionales residentes en México e insistía, sobre todo, en la incapacidad del presidente mexicano para controlar la situación. “Durante todo el año de 1912, los Estados Unidos amenazaron y atacaron al gobierno mexicano de muy diferentes maneras: enviaron enérgicas e insultantes notas a la

<sup>7</sup> En *Política Exterior de México*. México, Harla, Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, 1984, p. 50.

Secretaría de Relaciones Exteriores; a través de innumerables quejas, exigieron que se protegiera debidamente a los norteamericanos que residían en México; ... autoritariamente protestaron para que el gobierno mexicano resarciera a las compañías estadounidenses de los agravios y pérdidas sufridas; reclamaron respuestas inmediatas por los asesinatos de varios de sus compatriotas... En resumen: una política hostil e insolente llevada a cabo por el embajador norteamericano y sostenida por su gobierno para proteger sus intereses localizados en nuestro país”<sup>8</sup>

Aunque al llegar a la presidencia de Estados Unidos, Woodrow Wilson pidió la renuncia al embajador Henry Lane Wilson, las cosas no cambiaron sustancialmente, ya que el interés por influir en los asuntos internos de México continuó. Así pues, siguieron manteniendo la presencia de unidades de su flota en aguas mexicanas frente a los puertos de Tampico y Veracruz. Fue precisamente esta presencia la que desató una nueva reclamación del gobierno norteamericano, que mostró una vez más lo exagerado de las pretensiones de reparación de Estados Unidos, así como el uso de un caso de protección como pretexto de objetivos intervencionistas.

El 9 de abril de 1914, un destacamento de uno de estos acorazados norteamericanos, el “Dolphin”, que estaba situado frente a Tampico, fue detenido por tropas federales mexicanas al desembarcar. Fue liberado poco tiempo después, y el general Ignacio Morelos Zaragoza presentó disculpas al almirante estadounidense H. Mayo por dicha detención. Sin embargo, éste las rechazó por insuficientes y exigió, en su lugar, el ofrecimiento de excusas oficiales y el rendimiento de honores a la bandera de Estados Unidos, pidiendo que se la izara y saludara con 21 cañonazos. Como el gobierno mexicano (al frente de Victoriano Huerta) no aceptó lo anterior y las discusiones entre ambas partes no llevaron a nada, el presidente Wilson, con autorización de su Congreso, ordenó la ocupación del puerto de Veracruz (no el de Tampico, que es donde había ocurrido el incidente) y ello impidió el desembarco de un cargamento de armas que un barco alemán traía para Huerta (considerándose que en realidad éste fue el verdadero propósito de la ocupación de Veracruz).

Más tarde, Argentina, Brasil y Chile, formaron el grupo ABC para mediar en el conflicto, pero no se limitó a discutir la retirada de las fuerzas norteamericanas de territorio mexicano, sino que se empeñó en ligar ese problema con el asunto de la renuncia de Huerta

<sup>8</sup> Véase *Museo Nacional de las Intervenciones 1829-1917*, México, INAH, SEP y Fondo Nacional para Actividades Sociales, pp. 128-129.

y el propiciamiento de un arreglo entre las fuerzas mexicanas rivales. Los carrancistas que habían sido invitados a participar en las pláticas junto con los huertistas, se negaron sistemáticamente a discutir los problemas internos de México en el mencionado foro, por lo que las conversaciones concluyeron el 15 de julio de 1914, sin resultado alguno. No obstante, el 14 de noviembre del mismo año, cuando ya los constitucionalistas controlaban el país, las fuerzas norteamericanas se retiraron, dando fin a su intervención.

*e. Los Convenios de Bucareli y las reclamaciones de norteamericanos contra actos de autoridad de México (1923)*

Aunque la reclamación que dio lugar a la ocupación de Veracruz quedó solucionada con el retiro de las tropas norteamericanas, el periodo de la Revolución Mexicana facilitó que tanto Estados Unidos como otros países (entre ellos, Inglaterra, Francia, Italia, España, Alemania), plantearan nuevas reclamaciones a México por daños sufridos por sus nacionales durante los movimientos revolucionarios. Además de tales reclamaciones, los Estados Unidos insistían en presentar otras que decían haberse originado en el periodo posterior a la Convención de 1868 y que se referían a muy diversos motivos.

Del conjunto de reclamaciones, las que más preocupaban a México eran las de Estados Unidos, principalmente cuando aparecieron ligadas al problema del reconocimiento, ya que, desde el asesinato de Carranza, ese país había retenido ese reconocimiento a los gobiernos revolucionarios. Para proporcionarlo, Estados Unidos insistía en que se firmara un tratado de amistad mexicano-norteamericano, en el que quedaran solucionadas todas las peticiones que planteaba. Las pretensiones fueron rechazadas hasta dos años después de iniciado el gobierno de Álvaro Obregón, cuando se aceptó llevar a cabo las llamadas Conferencias de Bucareli el 14 de mayo de 1923, de las que resultarían los controvertidos acuerdos de Bucareli.

Estos acuerdos fueron negociados por representantes personales de los presidentes de México y Estados Unidos, quienes respaldaron sus resultados, sin que de la parte mexicana se siguieran los procedimientos constitucionalmente requeridos para su ratificación. Además del pacto extraoficial (que implicaba la no retroactividad del art. 27 constitucional y garantizaba el pago de las expropiaciones de tierras a norteamericanos mediante bonos federales), se aprobó la firma de una Convención General de Reclamaciones para que tanto mexicanos como norteamericanos presentaran sus reclamaciones pendientes; y

la firma de una Convención Especial para que los ciudadanos norteamericanos presentaran sus reclamaciones en contra de México por daños sufridos durante la Revolución. Estas dos convenciones sí fueron ratificadas por el congreso mexicano el 1 de febrero de 1924. A continuación se analizarán la Convención General —concentrándonos únicamente en las reclamaciones norteamericanas (y no en las mexicanas)— y la Convención Especial.

La Convención General de Reclamaciones fue firmada en Washington el 8 de septiembre de 1923 y sus ratificaciones fueron canjeadas el 1 de marzo de 1924. La comisión arbitral, compuesta por tres miembros, quedó integrada en agosto de 1924, y por motivo de las diversas prórrogas y ampliaciones, abarcó reclamaciones desde el 4 de julio de 1868 hasta el 7 de octubre de 1940. Los trabajos de la Comisión se dieron por terminados en noviembre de 1941, y para entonces se había obligado a pagar a México la suma de \$40 millones de dólares por concepto de reclamaciones. Los motivos habían sido principalmente: confiscaciones y daños en propiedades, expropiaciones agrarias, deudas bancarias, violaciones de contratos, etcétera.

Esta Comisión se caracterizó por aceptar la presentación de reclamaciones de cualquier compañía extranjera, si en ella tenía “interés sustancial” o era dueño de todas las acciones un ciudadano norteamericano, con lo que se rompía la unidad de la compañía, pues socios de otras nacionalidades no podían presentar reclamación. “Y lo que es más grave, las compañías mexicanas que hubieran reportado pérdidas o daños extenderían ‘asignaciones’ a sus socios norteamericanos y éstos recibirían compensación, si procedía conforme a los términos de la convención y a la decisión de la comisión, o sea que... [se aceptaba que]... una persona moral mexicana... [reclamara]... contra México... pero... [se discriminaba]... a los socios mexicanos, los cuales no podían recurrir a la comisión para ser compensados por las mismas pérdidas por las que eran compensados los norteamericanos”.<sup>9</sup>

La comisión también aceptó revisar reclamaciones, a pesar de que no hubieran agotado los recursos locales, aunque en un principio rechazó aquéllas en que los residentes norteamericanos en México no hubiesen recurrido inicialmente a los tribunales mexicanos. Más tarde, sin embargo, las originadas por expropiaciones agrarias fueron admitidas aun sin cubrir este último requisito. Por otra parte, recibió para su revisión, casos ya sentenciados y ejecutados durante la administración del general Díaz, invalidando muchas veces todo lo hecho y decidido con anterioridad por los tribunales mexicanos.

<sup>9</sup> Véase Luis G. Zorrilla, *op. cit.*, p. 180.

También de manera inaudita, se aplicó a México el principio de responsabilidad en ciertos casos en que, aun cuando no se hubiera violado la ley o el procedimiento, se considerara que no se había acatado el supuesto “mínimo de garantías”, que las potencias esgrimían debían respetarse a los extranjeros, y que fijaban en forma arbitraria, independientemente de lo estipulado por las legislaciones nacionales.<sup>10</sup>

*f. Reclamaciones de extranjeros contra México por actos realizados por revolucionarios entre 1910 y 1920*

Hasta el momento de concertarse los acuerdos de Bucareli, México se había rehusado a conceder indemnización por los daños ocasionados durante la Revolución, “... por considerar que todos los habitantes de la República, nacionales y extranjeros, así como obtienen beneficios deben correr los riesgos y las vicisitudes por las que ella atraviesa”.<sup>11</sup> Sin embargo, como resultado de la importancia que el gobierno de Obregón concedía a la obtención del reconocimiento norteamericano, entre las concesiones que se otorgaron a Estados Unidos estuvo la firma de una Convención Especial de Reclamaciones el 10 de septiembre de 1923, por la que se aceptó estudiar y resolver las reclamaciones de norteamericanos ocasionadas por pérdidas o daños a consecuencia de actos revolucionarios en el periodo comprendido entre el 20 de noviembre de 1910 y el 31 de mayo de 1920 inclusive.

Las causas para atender reclamaciones eran:

- Actos por fuerzas de un gobierno *de jure* o *de facto*;
- por fuerzas revolucionarias que hubieran establecido al triunfo de su causa, gobierno *de jure* o *de facto*, o por fuerzas revolucionarias contrarias a aquéllas;
- por fuerzas procedentes de la disgregación de las mencionadas en el párrafo anterior hasta el momento de establecerse el gobierno *de jure* emanado de una revolución determinada;
- por fuerzas federales que hubieran sido disueltas;
- por motines o tumultos o fuerzas insurrectas distintas de las mencionadas, o por bandoleros, siempre que en cualquier caso se comprobara que las autoridades competentes no habían tomado las medidas apropiadas para reprimir a los insurrectos, tumultuarios o

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 183–187.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 190.

bandoleros o que los hubieran tratado con lenidad o hubieran sido negligentes en otros respectos.<sup>12</sup>

El total de demandas fue de 3,151; la mayoría por homicidio, incendios de propiedades, saqueos durante motines y tomas de pueblos por rebeldes o gente del Gobierno, robos y asaltos a mano armada, empréstitos forzosos, etcétera.

Al iniciarse los trabajos de la Comisión, empezaron a acumularse gran número de pruebas, alegatos y papeleo, lo que hizo que se trabajara muy lentamente en la resolución de cada caso. Por tal motivo, ya cansados los dos gobiernos de este trabajo enojoso y oneroso (México había gastado hasta 1932 cerca de tres millones de pesos en cubrir la mitad de los gastos del tribunal), decidieron resolverlo en definitiva, y así se firmó el 24 de abril de 1934 una convención o protocolo para el arreglo global de todas las demandas de que se ocupaba la Convención Especial, sin seguir ya el procedimiento arbitral. Mediante este arreglo global, de las reclamaciones norteamericanas que inicialmente ascendían a más de 300 millones de dólares, México fue condenado a pagar sólo un poco más de 5 millones. A pesar de este resultado positivo, Luis G. Zorrilla no deja de señalar que: "La Convención Especial de Reclamaciones se sumó a las anteriores suscritas por México aportando nuevos quebrantamientos a principios de derecho aceptados generalmente. Por ejemplo, se hizo de lado el principio aplicable a la celebración de los contratos, de que la ley que los rige es la del lugar en que se ejecuten, o se rompió la unidad de las empresas al permitir que reclamaran los socios extranjeros de ellas únicamente, aunque fueran minoritarios, o permitir a empresas mexicanas por su constitución pero cuyos socios eran todos extranjeros, que acudieran al tribunal, no obstante que eran personas morales nacionales".<sup>13</sup>

Además de la Convención Especial que se firmó con Estados Unidos, México firmó convenciones con otros países para estudiar las demás reclamaciones de extranjeros surgidas durante la misma época (20 de noviembre de 1910 a 31 de mayo de 1920). Con Francia firmó la convención el 25 de septiembre de 1924 y la suma total que se condenó a México a pagar fue de \$1.300,000.00. Con Alemania se firmó el 16 de marzo de 1925, y a pesar de que los alemanes en México habían perdido varios negocios y propiedades durante la Revolución, la comisión arbitral sólo condenó a México a pagar la suma de \$508,912.31 pesos. Por medio del convenio de 25 de septiembre de 1925, se aceptó conocer las reclamaciones de españoles, que se pensaba serían muy numerosas debido al tamaño de la colonia española

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 191-192.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 194.

en México; no obstante, sólo se presentaron 1,238 solicitudes de indemnización, de las cuales el 60% fueron desechadas porque los reclamantes habían perdido la ciudadanía española, condenándose a México a cubrir \$4,297,471.00. Con Gran Bretaña, la Convención de reclamaciones se firmó el 19 de noviembre de 1926, se presentaron 128 casos por los que México debió pagar \$3,795,897.53. La convención firmada con Italia es del 13 de enero de 1927 y como resultado de ella se conocieron 157 reclamaciones por las que se condenó a México a pagar \$315,098.75. Finalmente, se firmó una convención de reclamaciones con Bélgica el 20 de mayo de 1927, que permitió que los ciudadanos belgas presentaran sus solicitudes de indemnización a México. Las reclamaciones que se conocieron fueron únicamente 16, por un monto de \$1,323,940.18, pero la comisión revisora establecida sólo otorgó indemnización a dos de ellas, por la cantidad de \$165,607.08, debido a que el resto careció de pruebas.

*g. Reclamaciones de las compañías petroleras expropiadas (1938)*

La firma de las convenciones mencionadas le permitió a México salir del aislamiento internacional en que se encontraba. Sin embargo, como señala Modesto Seara Vázquez: “los propósitos nacionalistas de la Constitución de 1917 habían sido en gran manera desvirtuados por los acuerdos de Bucareli, y también posteriormente, en virtud del acuerdo Calles-Morrow, que había llevado a la reforma de las leyes petroleras, el 13 de enero de 1928, en favor de las compañías norteamericanas. Lo más grave es que ni siquiera se cumplía la legislación vigente, pues las compañías extranjeras, norteamericanas, británicas y holandesas actuaban en gran parte al margen de las leyes, evadiendo impuestos y controles del gobierno mexicano”.<sup>14</sup>

Dentro de este contexto de abusos tolerados por los gobiernos mexicanos, la expropiación petrolera realizada en 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas, vino a causar gran conmoción a las compañías petroleras, principalmente norteamericanas y británicas, que buscaron afanosamente modificar la decisión de México. Sin embargo, las posturas de sus respectivos gobiernos fueron diferentes: mientras Estados Unidos aceptaba el derecho del gobierno mexicano a la nacionalización y sólo pedía que las empresas fueran indemnizadas de modo “inmediato y adecuado”, el gobierno británico se oponía a la expropiación misma.

<sup>14</sup> En *op. cit.*, p. 55.

Las presiones sobre México crecieron y las compañías petroleras boicotearon el petróleo mexicano en todo el mundo. A pesar de ello, las circunstancias internacionales favorecieron a México, pues el inicio de la Segunda Guerra Mundial distrajo la atención norteamericana y británica hacia otros problemas más urgentes, lo que facilitó al gobierno mexicano llegar finalmente a un acuerdo, y lograr que se aceptara el compromiso de pagar a las compañías expropiadas una indemnización justa en un plazo razonable.

#### B. MÉXICO Y SU POLÍTICA CONTRA LOS ABUSOS EN EL EJERCICIO DE LA PROTECCIÓN

Como ya se ha comentado, la protección que las diversas potencias ejercieron en México durante el siglo XIX y la primera mitad del XX en favor de sus nacionales e intereses, se caracterizaron por exigir tratos privilegiados para sus ciudadanos, independientemente de las condiciones internas en que se encontrara México o de los derechos que en las mismas circunstancias tenían los mexicanos. Tal prepotencia en la actividad de protección, llegó al extremo de hacer uso de la fuerza para lograr sus objetivos, como ocurrió en el caso de la llamada Guerra de los Pasteles y de la ocupación norteamericana de Veracruz. Ambos casos son también muestra de los dobles propósitos que en ocasiones escondían las exigencias presentadas por los países poderosos (obtener concesiones comerciales e intervenir en los asuntos internos de nuestro país).

Desafortunadamente, la endeble situación en que se encontraron muchos de los gobiernos de México durante estos años llevó, unas veces por temor a una nueva guerra y otras por obtener concesiones específicas, a aceptar condiciones en el ejercicio de la protección que iban en contra de principios que México había sostenido inicialmente o que se sabía no correspondían a lo que en Derecho Internacional se aceptaba como válido. Esto ocurrió principalmente en las negociaciones con Estados Unidos y en las Convenciones de Reclamaciones por actos ocurridos durante la Revolución, pues se aceptó conocer casos que no hubiesen agotado los recursos locales; que ya hubiesen sido juzgados y sentenciados; que proviniesen de socios norteamericanos aunque no fueran de empresas constituidas en Estados Unidos; e incluso que se fundaran en actos ocasionados por rebeldes fuera del control gubernamental.

Todo este episodio de abusos empezó a cambiar a raíz de la expropiación petrolera decretada durante el gobierno de Cárdenas, que al

final logró imponer sus condiciones a las empresas que se le oponían y a los gobiernos extranjeros que las apoyaban. Como acertadamente señala Antonio Gómez Robledo:

por ultima vez —y quiera la historia rubricar para siempre esta ultimidad— hubimos de enfrentar . . . la revisión de actos soberanos del Estado mexicano por parte de un tribunal internacional, en las varias Comisiones de Reclamaciones oriundas de las Conferencias de Bucareli. Con triunfos resonantes unas veces para nuestras tesis, y en otras con arreglos honrosos, todo aquéllo pertenece irrevocablemente al pasado, como en general la época de la protección diplomática sin límites (*unlimited protection*, en palabras del presidente Coolidge) practicada por las grandes potencias.<sup>15</sup>

Sin embargo, ya desde el siglo XIX, el abuso en el ejercicio de la protección por parte de las potencias había provocado una reacción que se dejó sentir entre los círculos gubernamentales mexicanos y que se tradujo en diversos pronunciamientos, declaraciones y disposiciones legislativas, que buscaban condenar y combatir tales prácticas. A continuación se mencionan algunas de las contribuciones más destacadas.

#### *a. Disposiciones y pronunciamientos a nivel nacional*

Desde mediados del siglo pasado, el gobierno mexicano intentó limitar legislativamente los derechos patrimoniales de los extranjeros domiciliados en la República, así como las constantes intervenciones de sus representantes diplomáticos. De esta manera, en 1856, el Presidente Comonfort aprobó un decreto que estatuyó que “los extranjeros carecían de la facultad de alegar, respecto a los bienes que adquirieran en México, algún derecho como extranjeros, y que todas las cuestiones que pudieran surgir en relación con esa propiedad se ventilarían en los tribunales de la República y de conformidad con las leyes del país, con exclusión de cualquier intervención extranjera”.<sup>16</sup> Más tarde, la Constitución de 1857 retoma y confirma este principio al disponer en su artículo 33, que los extranjeros estaban obligados a respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, quedando sujetos a las sentencias de los tribunales y no pudiendo buscar otros remedios que los que las leyes concedían a los mexicanos. Desafortunadamente fue muy difícil hacer efectivas estas disposiciones, ya que

<sup>15</sup> En el prólogo de la obra *Carlos Calvo. Tres ensayos mexicanos*, México, SRE, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1974, p. 13.

<sup>16</sup> Véase César Sepúlveda. “Presencia viviente de Carlos Calvo” en *Carlos Calvo. Tres Ensayos. . . , op. cit.*, p. 28.

encontraron la oposición del exterior, y por otra parte, su desacato no podía ser castigado aun en el ámbito nacional, pues no habían previsto una sanción positiva para el caso de violación.

Por tal motivo, y adelantándose a la posterior propuesta del argentino Carlos Calvo, don Juan Antonio de la Fuente, jurista y diplomático mexicano que entonces desempeñaba el cargo de ministro plenipotenciario ante el Gobierno de Francia, escribió en 1861 desde París a su Ministro de Relaciones Exteriores lo siguiente: "Deberíamos declarar, por ley, que todo extranjero que quisiera tratar con el Gobierno general debería hacer expresa renuncia de sus derechos de extranjería en todas las resultas del contrato; porque no es suficiente lo establecido por la Constitución sobre éste particular, en razón de que podría invocarse contra ella el derecho de gentes por los gobiernos que gustasen de llevar hasta el rigor sus demandas. Por lo demás, yo no soy de los que piensan que no se puede formular una renuncia de esta clase, porque si un extranjero, cambiando de naturaleza, puede por este acto de su voluntad perder en todos los negocios de su vida la protección de su gobierno, yo no alcanzo por qué le esté vedado hacer esta renuncia en uno o más casos particulares".<sup>17</sup>

La propuesta del mencionado diplomático no pudo llevarse entonces a la práctica, pero la posterior difusión de las tesis de Calvo y el apoyo que le brindaron los países latinoamericanos proporcionaron una base más sólida para poder concretar mejor las ideas que ya habían estado manejándose en México. De esta manera, a partir de 1890 el gobierno del general Porfirio Díaz empezó a exigir invariablemente la inserción de la cláusula Calvo (de renuncia a la protección diplomática y equiparamiento de los extranjeros con los nacionales) en todos los contratos-concesión o contratos públicos que se firmaran con extranjeros. Al respecto, César Sepúlveda proporciona como ejemplo de la cláusula Calvo contractual, la contenida en el contrato entre la North American Dredging Co., de Texas, y el Gobierno de México, para dragar el puerto de Salina Cruz, y que textualmente decía:

Cláusula 18. El contratista y todas las personas que, como empleados o con cualquiera otra capacidad, sean ocupados en la ejecución del trabajo a que se refiere este contrato, bien directa o indirectamente, serán considerados como mexicanos en cualquier caso, dentro de la República Mexicana, con relación a la ejecución de tal trabajo y al cumplimiento de este contrato. No reclamarán ni tendrán con respecto a los intereses y negocios que se

<sup>17</sup> Citado por Alfonso García Robles en "La doctrina Calvo en las relaciones internacionales" en *Carlos Calvo. Tres ensayos...*, *op. cit.*, pp. 64-65.

conectan con este contrato, ningún otro derecho o medios de ejercitar los mismos que aquellos garantizados por las leyes de la República a los mexicanos, ni gozarán de otros derechos que los establecidos en favor de los mexicanos. Por consecuencia, están desprovistos de cualquier derecho como extranjeros, y bajo ninguna condición se permitirá la intervención de agentes diplomáticos extranjeros en cualquier asunto que se relacione con este contrato.<sup>18</sup>

Como puede apreciarse, ya desde el gobierno del general Porfirio Díaz se estaba preparando el terreno para el florecimiento de medidas, con posterioridad a la Revolución, que estaban encaminadas a combatir los privilegios que de costumbre exigían los extranjeros, para darles, en su lugar, un tratamiento más acorde con los intereses nacionales. En este sentido y como una de sus primeras medidas, Venustiano Carranza expidió el Decreto del Gobierno Provisional de la República Mexicana del 15 de agosto de 1916, que buscaba que los extranjeros tuvieran la misma condición jurídica que los mexicanos, sin que pudieran hacer uso de la interposición diplomática de sus gobiernos, y exigía que para adquirir propiedad inmueble en México, los inversionistas extranjeros se presentaran por escrito ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, haciendo formal, expresa y terminante declaración de que para todos los efectos relativos a los bienes que adquiriesen se considerarían como mexicanos, renunciando a sus derechos de extranjeros y al de acudir en demanda de protección o queja a sus respectivos gobiernos.<sup>19</sup>

Este decreto se considera el antecedente inmediato del artículo 27 de la Constitución de 1917, aunque como se ha visto, pueden tomarse como antecedentes generales los diversos pronunciamientos y medidas que desde el siglo XIX se habían dado en México. La diferencia más importante con todos sus predecesores es que incorpora una pena específica para los extranjeros, en caso de que éstos falten al compromiso suscrito con el Gobierno de México. De esta manera, aunque lo dispuesto en dicho artículo fue motivo de críticas y de una fuerte oposición por parte de los países poderosos (que utilizaron como argumento principal que el derecho de protección a sus nacionales que tienen todos los países a nivel internacional, no es renunciable por tales nacionales pues no es un derecho de los individuos sino de los Estados), una vez que el extranjero ha firmado el compromiso de no invocar la protección de su gobierno, si lo hace, la sanción es que pierde los bienes que haya adquirido.

<sup>18</sup> En "Presencia viviente de Carlos Calvo", *op. cit.*, p. 29.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 30.

El artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917 vigente, dice a la letra, en su fracción I, párrafo 4:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos 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 hubiesen adquirido en virtud del mismo.

Como indica el maestro Sepúlveda: "... el dispositivo de Calvo, tal como quedó inserto en la Constitución mexicana de 1917, ha probado ser altamente beneficioso. De un lado, fue desde entonces un poderoso elemento disuasivo, ya que los inversionistas foráneos que la admitían por convenio solemne, como está estatuido, prefirieron ceñirse, en obvio de males mayores, a los términos de la cláusula. De otro lado, al difundirse la necesidad de aceptarla para hacer negocios en México, fue un factor de indudable valor psicológico, pues, además de que en el extranjero se acostumbraron desde entonces a limitaciones de este tipo, se propagó que habría que reconocer la facultad del gobierno local para regular con exclusión de cualquier otro poder las controversias que pudieran surgir entre la empresa extranjera y las autoridades locales".<sup>20</sup>

Al año siguiente de la promulgación de la Constitución de 1917, el presidente Venustiano Carranza enuncia el 1 de septiembre de 1918, la que posteriormente se ha conocido como Doctrina Carranza y que reitera los principios generales en que descansa el art. 27 constitucional, además de señalar los lineamientos de la política de México con respecto al ejercicio de la protección de nacionales en el exterior. En este sentido expresa:

Todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus Instituciones, sus Leyes y su Soberanía; ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos internos de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país en donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 32.

Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la Soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía. De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de la diplomacia. Ésta no debe servir para la protección de intereses de particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las Naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal.<sup>21</sup>

Estos principios generales enunciados por Carranza siguen teniendo vigencia en la actualidad y con base en ellos se aprobaron con posterioridad diversas leyes secundarias, que han reiterado la política nacionalista del Constituyente de 1917. De esta manera, la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Mexicana, expedida el 31 de diciembre de 1925, dispuso en el artículo 2 que para que un extranjero pueda formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de tierras, aguas y sus acciones o concesiones, tendrá que satisfacer el requisito señalado en la fracción mencionada (o sea, suscribir el convenio de renuncia ante la Secretaría de Relaciones Exteriores).

Por otra parte, en 1926, por acuerdo presidencial del 30 de abril, se dispuso:

que en todos los contratos, concesiones o permisos que celebren o den las diferentes secretarías de Estado, departamentos, oficinas especiales y demás dependencias... con particulares o compañías extranjeras, se incluya como base del contrato, concesión o permiso la siguiente cláusula: "El contratante (o concesionario) declara expresamente que para todos los efectos de este contrato (o concesión) conviene en considerarse como mexicano, y que por lo tanto no tendrá, con relación a la validez, interpretación y cumplimiento del mismo contrato, más derechos o recursos que los que las leyes mexicanas conceden a los ciudadanos de la República. Por consiguiente, renuncia a todos los derechos que le competen como extranjero y se compromete especialmente a no pedir, para todo lo relativo a este contrato (o concesión) la intervención diplomática de su país. Convienen también las dos partes contratantes que esta cláusula es una condición esencial del contrato (o concesión) presente y que su no aceptación, o su no observancia lo (o la) nulifica por completo, exponiendo,

<sup>21</sup> Citada por Modesto Seara Vázquez en *op. cit.*, p. 257.

además, al contratante particular a perder en favor de la nación cualquier trabajo o gastos que haya hecho en cumplimiento del mismo contrato (o concesión).<sup>22</sup>

Igualmente, el 28 de julio del mismo año, en virtud de un segundo acuerdo presidencial, se previó el caso de la transmisión o aportación del contrato o concesión otorgado con mexicano, en favor de una compañía o sociedad, para obligar a los socios extranjeros a considerarse como mexicanos, de manera que tales socios:

nunca podrán alegar, respecto a los títulos o negocios relacionados con la sociedad, derechos de extranjería bajo ningún pretexto; que sólo tendrán los derechos y medios de hacerlos valer que las leyes de la República conceden a los mexicanos, y por consiguiente no podrán tener injerencia alguna los agentes diplomáticos extranjeros en nada que se refiera a la sociedad.<sup>23</sup>

Meses después de la expropiación petrolera, el presidente Lázaro Cárdenas, en su informe anual rendido al Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1938, se refiere a los inversionistas extranjeros de la siguiente forma:

Sería injusto que el extranjero que voluntariamente se traslada a un país que no es el suyo en busca de un beneficio personal no admitiera de antemano, con las ventajas que pretende disfrutar, los riesgos a que puede hallarse expuesto y aspirar a una situación privilegiada al margen de todo peligro, aprovechando, sí, en cambio, el esfuerzo de los nacionales en bien de la colectividad. El caso que discutimos no viene sino a acentuar la amarga realidad de que los estados débiles están obligados a extremar sus precauciones respecto a los inversionistas extranjeros, que si producen algunos recursos al Estado, a cambio a veces de fabulosas ganancias, llegan a convertirse en un obstáculo para la acción misma del gobierno. El mundo iberoamericano así lo ha sentido, y si puede darse un valor positivo al panamericanismo debe atribuirse a la conquista del principio de que los extranjeros no pueden aspirar a un trato privilegiado en perjuicio de los nacionales.<sup>24</sup>

En la misma línea, aunque con una visión más amplia, se encuentra una de las partes sustanciales de la que se ha llamado Doctrina

<sup>22</sup> Citado por Antonio Martínez Bález en "La Cláusula Calvo en el Constitucionalismo mexicano" en *Carlos Calvo. Tres ensayos...*, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>24</sup> Citado por Alfonso García Robles en "La doctrina Calvo en las relaciones internacionales" en *Carlos Calvo. Tres ensayos...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

Cárdenas y que fue enunciada por el presidente Lázaro Cárdenas, el 10 de septiembre de 1938, ante el Congreso Internacional Pro Paz, en los siguientes términos:

... me refiero a la teoría internacional, que sostiene la persistencia de la nacionalidad a través de los ciudadanos que emigran para buscar mejoramiento de vida y prosperidad económica, a tierras distintas de las propias; y esto, que a primera vista parece emanar de un principio de derecho natural y estar de acuerdo con los convencionalismos políticos, que hasta ahora rigen la vida de las naciones entre sí, no es sino una de las injusticias fundamentales que tiene por origen la teoría del clan, o sea, la proclamación de la continuidad de la tribu, y, más tarde, el de la nacionalidad a través de fronteras del espacio y del tiempo, engendrándose de este error una serie de antecedentes, todos ellos funestos para la independencia y soberanía de los pueblos; y para agravar más esta simple cuestión, aparte de la teoría relativa a los individuos, se ha creado la teoría de las sociedades innominadas que se organizan conforme a leyes extranjeras propias pero con ciudadanos extranjeros que, so pretexto de explotar recursos naturales de otra patria, se internan en suelo extranjero, bajo el escudo de sus Gobiernos de origen o simplemente bajo la protección de su ciudadanía nativa; los pueblos impreparados los reciben como extranjeros, les guardan, como a tales, consideraciones que sobrepasan los límites del respeto y que confinan con los del temor; les llegan a consultar sus leyes impositivas, y casi deslindan las propiedades que adquirieron con una ficción de extraterritorialidad; por su parte, los Gobiernos de origen los impulsan y los protegen como una avanzada de inesperada conquista y como el primer paso para el logro de una extensión de sus linderos y de su soberanía.<sup>25</sup>

Como puede apreciarse, tanto las disposiciones legislativas como los pronunciamientos citados, estaban motivados por un mismo espíritu de lucha contra los privilegios que tradicionalmente habían buscado los países poderosos para sus nacionales e intereses en México, así como por un mismo anhelo de impedir que los extranjeros pudieran continuar invocando la protección o intervención de sus gobiernos para lograr tales prerrogativas en detrimento de los derechos de los nacionales. A pesar de ello, esto no fue fácil de obtener en la práctica, aunque ya a partir de la expropiación petrolera decretada por Cárdenas, estos objetivos por mucho tiempo buscados, comienzan por fin a lograrse.

Posteriormente a esta fecha se han expedido otras leyes que han venido a reforzar los principios enunciados. La más reciente es la

<sup>25</sup> Véase Modesto Scara Vázquez, *op. cit.*, pp. 196-197.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 26 de febrero de 1973. Además de hacer referencia al artículo 27 constitucional, para confirmar la necesidad de acatarlo, este instrumento legal introduce una regla aún más amplia en cuanto a la situación jurídica de la inversión extranjera, pues aplica el principio que rige el precepto constitucional a toda clase de bienes que los extranjeros puedan adquirir en México. Así, dispone en su artículo 3:

Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana aceptan por ese mismo hecho considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiesen adquirido.<sup>26</sup>

En la actualidad, como resultado de las disposiciones legislativas mexicanas y la propia evolución del Derecho Internacional (que ha llevado a una aceptación generalizada del principio de que la protección diplomática sólo puede ejercerse en caso de denegación de justicia y previo agotamiento de los recursos locales), la protección de los nacionales y sus intereses que efectúan en México los países poderosos ya no es hecha en la forma abiertamente arbitraria y prepotente característica de años anteriores. Esto no quiere decir, que los países poderosos hayan dejado de ejercer su influencia en favor de aquellos intereses que consideran importante impulsar; significa que ahora, al menos, este apoyo ya no se da tan fácilmente por medio de la fuerza, ni puede escudarse legalmente en un supuesto ejercicio de protección diplomática. En todo caso, los métodos empleados son mucho más sutiles y es claro que ya no se moviliza el aparato gubernamental de estos Estados por cualquier reclamación que uno de sus ciudadanos quiera presentar. Antes bien, generalmente se tiene cuidado de analizar si tal solicitud procede conforme a los actuales principios del Derecho Internacional y al debido respeto de las leyes internas de los demás Estados, en este caso, las de México.

#### *b. Actuación en foros multilaterales*

México ha tenido una actuación destacada en la evolución del concepto de protección pues, tanto en foros regionales como universales, ha manifestado siempre su oposición a políticas abusivas, intervencionistas o de violencia, abogando en cambio por una solución pacífica

<sup>26</sup> *Diario Oficial* del 9 de marzo de 1973.

de las controversias, en un marco de respeto a la soberanía de cada Estado. Para ello ha impulsado constantemente la aprobación de aquellos principios que ha considerado que la comunidad internacional debe apoyar para evitar la comisión de abusos por parte de los países poderosos en contra de los débiles, y para crear un marco legal a nivel mundial que favorezca el respeto a la independencia y autodeterminación de cada país, en coordinación con la búsqueda de la armonía y el bienestar universales.

Por lo que se refiere a su postura en contra de la protección diplomática abusiva, en el ámbito del sistema interamericano, y durante la segunda conferencia internacional americana (1901-1902) México trató sin éxito alguno junto con otras repúblicas hispanoamericanas, que se aceptara la Doctrina Calvo.

Más tarde, en la VI Conferencia Internacional Americana celebrada en 1928 en La Habana, México participó activamente en la elaboración y discusión de las diversas convenciones que allí se adoptaron. Debe destacarse su apoyo a la Convención sobre Derecho Internacional Privado que, entre otras cosas, señala que los extranjeros de los Estados contratantes gozan en el territorio de los demás de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales y de idénticas garantías individuales, salvo las limitaciones establecidas por las leyes de cada uno de los países. También debe mencionarse su respaldo a la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros que en esencia también establece que los Estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen en favor de sus nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio para los extranjeros de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías. Sobre este último punto, México introdujo una reserva que indicaba que lo anterior era también aplicable a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en territorio nacional; y sobre el derecho de expulsión de extranjeros que tienen los Estados, señaló que éste será ejercido por México en la forma y extensión establecidas por su Ley Constitucional. Tales reservas, sin embargo, no fueron aceptadas por Estados Unidos.<sup>27</sup>

Durante la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en 1936, la firma del Protocolo adicional relativo a la no intervención resultó un importante triunfo para la causa de México, que había estado luchando en varias conferencias

<sup>27</sup> Véase *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, Washington, Fundación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, pp. 302-367.

por la aceptación del principio de no intervención, indudablemente vinculado con el combate de la protección diplomática abusiva ejercida por las potencias.

En la VIII Conferencia celebrada en Lima en 1938, México presentó el proyecto de convención sobre los efectos de la renuncia de los nacionales de un Estado a la protección diplomática de sus gobiernos. En este proyecto, que desafortunadamente no prosperó, México sugería que el artículo principal tuviera el siguiente contenido:

“Los estados contratantes reconocen como válida la renuncia que sus nacionales hagan a la protección diplomática de sus gobiernos, y se comprometen a no intentar ni impartir esa protección en tales casos”.<sup>28</sup>

A pesar de este fracaso, México siguió propugnando por que se aceptara la mencionada renuncia a la protección diplomática, como lo muestran dos trabajos que fueron presentados por representantes mexicanos ante dos conferencias a nivel interamericano. El primero se titula “Protección diplomática de los ciudadanos en el extranjero”, y fue presentado por el licenciado Toribio Esquivel Obregón (entonces Presidente de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación) en la Tercera Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados celebrada en 1944; el segundo es el trabajo redactado en colaboración por los licenciados Ramón Beteta y Ernesto Enríquez, y presentado al VIII Congreso Científico Americano (probablemente en 1947) por el licenciado Ramón Beteta, presidente de la delegación mexicana, con el título “La protección diplomática de los intereses pecuniarios extranjeros en los Estados de América”.

La ponencia del licenciado Esquivel Obregón, trata de demostrar la validez a nivel internacional de la renuncia de un extranjero a la protección diplomática de su gobierno. En este sentido señala:

Se dice que la renuncia a la protección diplomática del país al que pertenece el extranjero, exigida por las leyes de algunos países para otorgar a aquellos ciertos beneficios, es nula por contraria a la naturaleza de esa protección, e invasora de la soberanía de la nación protectora. Pero yo me atrevo a asegurar, que esa renuncia está encaminada a evitar fricciones, a conservar la armonía, y es por lo mismo más conforme al derecho de gentes que la doctrina de su nulidad. . . Es inherente a la soberanía del estado la facultad de dar las leyes a que han de someterse las personas que habiten en su territorio, y establecer las condiciones bajo las cuales pueden los extranjeros gozar de los beneficios que las mismas leyes conceden. . . ¿Cuál de los países ataca más la soberanía del otro, el que niega la validez de las

<sup>28</sup> Citado por Alfonso García Robles en *op. cit.*, p. 75.

leyes dictadas por el bien público nacional e internacional de un pueblo independiente, o el que se considera, por mera suposición, ultrajado por el agravio hecho a uno de sus ciudadanos, que gozaba por gracia de los beneficios reservados a los ciudadanos de otro país? No creo que la contestación a estas preguntas pueda darse con imparcialidad ni justicia en otros términos que en los que dicta el mutuo respeto de los pueblos unos a otros. . . De propósito no he dado lugar a las doctrinas de los tratadistas, que suelen tomar el Derecho Internacional tal como lo han creado los tratados y las prácticas generalmente aceptadas. He apelado a la sana razón y a la equidad natural. Si entre las potencias de Europa añejas tradiciones pudieran contrariarme, no me interesa, porque precisamente yo quisiera para este continente probar los beneficios de esa sana justicia, de esa ley no escrita que todos llevamos en nuestros corazones, y que cuando la practicamos, sin distinción de débiles ni fuertes, nos hacemos respetables sin infundir temor y nos acercamos a la fraternidad.<sup>29</sup>

Por su parte, la ponencia del licenciado Ramón Beteta también insiste en la validez de la renuncia a la protección por parte de inversionistas extranjeros, pues considera que deben correr la fortuna y los riesgos del país donde voluntariamente han invertido su dinero y, por lo tanto, no deben invocar la protección diplomática de sus gobiernos para pretender suprimir tales riesgos que, por su propia iniciativa, quisieron afrontar. De esta manera estima que la protección diplomática ejercida por los países poderosos en favor de sus ciudadanos ha caído en una posición absurda, ya que ha solicitado dos cosas antitéticas: grandes rendimientos y seguridad absoluta. El licenciado Beteta concluye:

En materia de intereses pecuniarios la protección diplomática en América ha evolucionado hacia su gradual desaparición. La trayectoria y los anhelos de cada uno de nuestros países imponen al inversionista de uno de ellos que va a otro la obligación de estudiar, antes de invertir su dinero, si sus ganancias podrán compensar los quebrantos, que en calidad de riesgos ordinarios a todo negocio, recibirá por el desenvolvimiento natural del país donde invierte. Si en estas condiciones efectúa la inversión, no podrá después quejarse de un perjuicio que previó, como un posible renglón de su cuota de pérdidas y ganancias contra el cual está asegurado por los mismos rendimientos del negocio emprendido. Esta posición se robustece día a día en este Continente y las doctrinas de Calvo, los mensajes y declaraciones de diversos mandatarios, entre otros los presidentes Carranza y Cárdenas, de México, y los proyectos y discusiones en las Conferencias Panamericanas demuestran que llegará el momento en que

<sup>29</sup> Véase Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, pp. 20-23.

será excluido del Régimen Jurídico Interamericano el supuesto derecho de protección.<sup>30</sup>

Aunque desafortunadamente aun no se ha logrado una aprobación formal a nivel internacional de la validez de la renuncia a la protección diplomática, no para el caso de los derechos humanos de los extranjeros, sino de sus derechos sobre los bienes que adquieren en países diferentes al suyo, en la práctica se ha ido aceptando dicha renuncia, pues se siguen efectuando inversiones extranjeras en países que como México disponen en sus legislaciones de la mencionada restricción como condición para permitir a los extranjeros la adquisición de bienes en su territorio.

México también ha participado activamente en la promoción de diversas propuestas y trabajos vinculados con el tema. En las Naciones Unidas, además de impulsar la aprobación de las resoluciones 2,131 (XX), de 21 de diciembre de 1965 y 2,625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, que condenan las políticas de intervención; ha desempeñado un papel destacado en los trabajos de diversas Comisiones relacionadas con la lucha por lograr un marco legal más justo, que regule el ejercicio de la protección de nacionales en el exterior.

Debe resaltarse su participación en la Comisión de Derecho Internacional, encargada de realizar trabajos de codificación y desarrollo del Derecho Internacional, como las Convenciones de Viena sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares, ya en vigor; y su actual contribución a los esfuerzos que realiza dicha Comisión para codificar las normas relativas a la responsabilidad internacional de los Estados. México también ha sido el principal promotor de los trabajos que en la actualidad realiza el Grupo de Trabajo de la Asamblea General de la ONU para preparar un Proyecto de Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios internacionales y sus familias.

Así, aun cuando México ha sido objeto de abusos y agresiones por parte de Estados poderosos con motivo de la protección de sus intereses en nuestro país, su reacción ha sido la de pugnar siempre, a nivel bilateral y multilateral, por un arreglo pacífico de las controversias. Muestra concreta ha sido su sometimiento voluntario a decisiones arbitrales, principalmente en el caso de las Comisiones de Reclamaciones de las que ya se habló, y su actual compromiso de someter a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia cualquier controversia en la que pueda verse envuelto (que no se refiera obviamente a un

<sup>30</sup> Véase Ramón Beteta, *op. cit.*, p. 32.

asunto interno de México) y que, en general, verse sobre cualquier cuestión de Derecho Internacional.<sup>31</sup>

*c. Los derechos de los extranjeros en México*

A lo largo de este capítulo se han reseñado brevemente los principales casos de protección invocados por los países poderosos en contra de México, y que por haber estado vinculados generalmente con peticiones exageradas de seguridad para los bienes e inversiones de extranjeros en nuestro país, en momentos en que la inestabilidad política y la inseguridad eran los signos característicos de la realidad nacional, condicionaron la actitud hostil de México hacia el derecho de protección diplomática y provocaron la reacción que se tradujo en disposiciones legislativas internas, restrictivas de los derechos de los inversionistas extranjeros.

Pese a esto, desde que obtuvo su independencia de España, México se ha caracterizado por emitir disposiciones legislativas orientadas a facilitar la llegada de extranjeros a territorio nacional, y a promover la extensión de las garantías individuales de que gozan los mexicanos, a los extranjeros. En este sentido, México no ha mantenido *a priori* una actitud de rechazo a los extranjeros, ni ha pretendido despojarlos de sus derechos como personas por razones xenófobas. Lo que ha sucedido es que, como resultado de su experiencia histórica, México ha debido asumir posiciones que buscan evitar los resultados negativos que en no pocas ocasiones dicha experiencia le ha reportado.

A pesar de que se ha citado a diversos representantes mexicanos que condenaban el ejercicio de la protección diplomática, no debe perderse de vista el contexto en que lo hicieron ni las causas que los motivaron, para tener claro que tal repudio no ha implicado que México esté en contra del ejercicio de la protección de nacionales en el exterior. Como se verá en los siguientes capítulos, México cuenta con una larga tradición de protección, principalmente a sus trabajadores migrantes en Estados Unidos. En realidad, lo que los mexicanos han condenado han sido las prácticas abusivas y los métodos violentos y

<sup>31</sup> Aunque, en principio, la jurisdicción de la Corte es voluntaria, México decidió adherirse a la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria, contenida en el artículo 36, párrafo 2, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que implica aceptar "como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre la interpretación de un tratado; cualquier cuestión de derecho internacional; la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional; y la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional. Véase Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 210.

arbitrarios con que los países poderosos ejercieron por mucho tiempo tal protección.

Como se considera importante que se evalúe la postura de México en su justa medida, a continuación se mencionan sucintamente los derechos de que gozan los extranjeros en México.

Debe recordarse que cada Estado, en virtud de la autoridad soberana que ejerce sobre un territorio específico, está facultado para determinar los derechos y obligaciones que dentro de su territorio tendrá toda persona, sea nacional o extranjera. En el caso de México, además de establecerse claramente quiénes deben ser considerados nacionales y quiénes extranjeros, existen diversas disposiciones legales que en unos casos se aplican a toda persona que se encuentre en territorio nacional y en otros se refieren específicamente a los extranjeros.

Como señala Leonel Péreznieto, desde los albores de la independencia de México se puede notar una actitud en favor de la aceptación de extranjeros, en contraste con lo que ocurrió en la Colonia, en que su condición fue bastante precaria, "prevaleciendo una situación claramente definida en su contra".<sup>32</sup> Según el mismo autor, esta tendencia favorable a los extranjeros se reflejó en diversas disposiciones legales, como la Constitución de 1824, la de 1847, la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, etc. que muestran una clara tendencia de asimilación de los extranjeros.

En la actualidad, la condición jurídica del extranjero en México está regulada por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y por otros instrumentos legales como la Ley General de Población, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la Ley de Impuestos de Migración, la Ley Federal del Trabajo, etcétera.

Por lo que respecta a la definición de la calidad de extranjero, la Constitución establece en la primera parte de su artículo 33, que serán considerados como tales los que no posean las calidades establecidas por el artículo 30, el que a su vez señala los requisitos para que un individuo pueda adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización.

En cuanto a los derechos de que gozan los extranjeros, el artículo 1 de la Constitución Mexicana sienta las bases de la equiparación o igualdad entre mexicanos y extranjeros, pues establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

<sup>32</sup> En *op. cit.*, pp. 80-81.

De lo anterior se desprende que todo individuo que se encuentre en México, independientemente de su raza, ideología o nacionalidad, goza de las garantías individuales consagradas en el título I, capítulo I de la Constitución, que entre otras cosas se refiere al derecho a la libertad, al trabajo y a su correspondiente remuneración, a la libre expresión de ideas, a obtener justicia pronta y expedita, al de elevar peticiones a la autoridad, etc.

Por su parte, y según lo establece el artículo 29 constitucional, la suspensión de garantías también afecta a todos por igual, pues se menciona que dicha suspensión, local o total, según se extienda a una parte del territorio nacional o a todo el país, afecta a todos los individuos que se encuentren en esos lugares.

Ambas disposiciones constitucionales muestran en esencia una actitud de respeto hacia la persona en general y, por lo tanto, indican la disposición del Estado mexicano de extender a los extranjeros el goce de los derechos fundamentales que cualquier individuo tiene en territorio nacional. Por otro lado, es claro que así como los extranjeros son sujetos de derechos, también lo son de obligaciones, y por ello éstas son las mismas que tienen los nacionales en cuanto al pago de contribuciones y a la necesidad de sujetarse, en general, al orden jurídico mexicano.

De igual manera como ocurre en otros Estados, en México, los extranjeros están afectados por una serie de restricciones relacionadas con factores de seguridad nacional, y que les impiden, por ejemplo, pertenecer al ejército o a la marina de guerra, o que les hace no ser preferidos en igualdad de circunstancias con nacionales para cargos o comisiones en el gobierno.

No obstante, la restricción más importante que la Constitución Mexicana marca a todo extranjero que se encuentre en nuestro país, es la contenida en su artículo 33, el cual dispone que si bien el extranjero tiene derecho a las garantías otorgadas por el capítulo I, título I de la Constitución, el Poder Ejecutivo tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el país, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Establece, además, una absoluta prohibición para que dichos extranjeros se inmiscuyan en los asuntos políticos del país.

Esta disposición constitucional, parecería un tanto excesiva y podría tomársele como el verdadero reflejo del espíritu que priva en México hacia los nacionales de otros países. Sin embargo, no es así, pues indudablemente que el constituyente de 1917, al proponer su inclusión, buscó facultar al gobierno mexicano de la posibilidad de deshacerse de los extranjeros que pudiesen causar perjuicios al país,

basado en la experiencia ya vivida por México, sin necesidad de enfrentar obstáculos legales que al impedir la expulsión del extranjero indeseable, pudieran causar mayores daños a la nación. Además, el que tal disposición se haya aplicado en contadas ocasiones y no de una manera generalizada y frecuente, es el mejor indicador de que su existencia no es el reflejo de una actitud fundamentalmente anti-extranjera de parte de los mexicanos.

Para respaldar esta afirmación, debe tomarse en cuenta lo que señala el maestro Péreznieto Castro respecto a los instrumentos internacionales que México ha suscrito (como la Convención sobre la Condición de Extranjeros de 1928, la Declaración de Derechos Humanos de 1948, etc.) y de los que se desprenden las siguientes cuatro normas que reflejan la buena disposición del país hacia los extranjeros:

- a) Todo extranjero debe ser reconocido como sujeto de Derecho y concedérsele por ello respeto a sus derechos esenciales a la libertad.
- b) En principio, deben respetarse los derechos adquiridos por los extranjeros.
- c) Deberán ser protegidos contra todos aquellos delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor.<sup>33</sup>

La Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, actualmente vigente en México, es uno de los instrumentos legales que regula en forma más directa la estancia de extranjeros en territorio nacional. Se transcribe también el resumen que Leonel Péreznieto hizo de su contenido:

- a) ... el extranjero está obligado a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, así como sujetarse a los fallos y sentencias de nuestros tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. . .
- b) Únicamente en casos de denegación de justicia, o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración, se le concede al extranjero el derecho de apelar a la protección diplomática de su país. . .
- c) Se le otorga al extranjero la facultad de adquirir el dominio de la propiedad inmueble con ciertas limitaciones, así como el derecho a obtener concesiones y celebrar contratos con autoridades públicas, siempre y cuando se sujete a nuestras leyes y renuncie a invocar la protección de su respectivo gobierno. . .
- d) Se les otorga el derecho de domiciliarse dentro del país y se les obliga al pago de todo tipo de contribuciones, siempre y cuando tengan éstas el carácter de generalidad.

<sup>33</sup> Véase Leonel Péreznieto Castro, *op. cit.*, pp. 86-87.

e) ... se les exenta de la prestación del servicio militar, pero se les obliga a realizar vigilancia cuando, por causas que lo ameriten, sea necesaria en la población de su residencia.<sup>34</sup>

Podría concluirse que los extranjeros en México tienen acceso al mismo sistema de justicia que se encuentra abierto para los nacionales y que la restricción que se les impone de invocar la protección de su gobierno, no tiene el propósito de despojarlos de una garantía consagrada por el Derecho Internacional, sino más bien de evitar que ésta sea utilizada en detrimento de lo dispuesto por las leyes nacionales y propicie que los extranjeros tengan una situación de privilegio frente a los mexicanos.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.