

FEDERALES, REVOLUCIONARIOS Y BANDOLEROS: LOS DAÑOS DE LA LUCHA ARMADA EN LA CONVENCIÓN ESPECIAL DE RECLAMACIONES (1923-1931)

Marcela Mijares Lara*

Para la historiografía los Tratados de Bucareli fueron desafortunados, en tanto que México obtuvo el reconocimiento del gobierno de Estados Unidos a cambio de sujetar la soberanía nacional a los intereses norteamericanos. Sin embargo, poco se ha profundizado en el contenido de los mismos, en específico sobre la Convención Especial de Reclamaciones. Ésta se ocupó de atender aquellas demandas de ciudadanos norteamericanos presentadas por los daños ocasionados durante el periodo revolucionario (1910-1920). A lo largo de diez años de trabajo de la comisión, sólo 18 de las de las 3,176 reclamaciones que se presentaron fueron falladas. Para algunas fuentes, ello significó un fracaso auténtico y un desempeño deficiente de tales reuniones.

¿Por qué demoró tanto tiempo el gobierno mexicano en llegar a un acuerdo con el gobierno norteamericano? ¿Por qué se resolvieron tan pocas demandas? Aunque la firma de los Tratados de Bucareli garantizó el reconocimiento estadounidense al gobierno mexicano, la tardanza en la resolución de las reclamaciones por daños de la Revolución le permitió a éste reducir, posponer y cancelar el pago de un acuerdo de buena voluntad que, en principio, no estaba obligado a asumir.

Así, este ensayo se divide en tres partes: en la primera se presenta el contexto en el que se llevaron a cabo las reuniones hasta la ratificación de la Convención Especial. Posteriormente se revisa cómo operaba y cuáles fueron los resultados que obtuvo. En la tercera sección se ofrece un ejercicio de carácter más historiográfico, al explorar lo que críticos y defensores han argumentado acerca del tema. Por último, se ofrecen conclusiones sobre los hallazgos, probables vetas de trabajo y nuevas preguntas sobre la materia.

* Estudiante del doctorado en historia, El Colegio de México; mijamarcelares@hotmail.com

I

Al término de la lucha armada y del triunfo del Plan de Agua Prieta, los jefes revolucionarios encumbrados en el poder se apresuraron a obtener el reconocimiento internacional de su gobierno. En la búsqueda de una estrategia que les ayudara a lograrlo se planteó la idea de crear una comisión mixta que juzgase los daños provocados por la gesta armada a ciudadanos norteamericanos residentes en México. Los revolucionarios en el poder comunicaron a las autoridades del país vecino su disposición “a entrar desde luego en arreglos con los gobiernos extranjeros a fin de indemnizar *ex-gratia* a aquellos de sus nacionales que hayan sufrido por causa de las revoluciones acaecidas en México desde el año 1910”.¹

El tema de las comisiones de reclamaciones estaba anclado al del reconocimiento norteamericano, pues eran vistas como un aliciente que facilitaría las relaciones entre México y Estados Unidos. El propio gobierno norteamericano había tenido la iniciativa de retomar ese proyecto con la esperanza de que México accediera a sus peticiones: no modificar el marco legal que pretendía implantar a raíz de la Constitución de 1917.²

Sin embargo, el tema de las reclamaciones no era nuevo. Desde la época de Madero se estableció una Comisión Consultiva de Reclamaciones (1911), que sólo mostró la posición de México respecto a los rebeldes: no se responsabilizó por los daños causados por esos grupos. Posteriormente en 1913 Venustiano Carranza como primer jefe del Ejército Constitucionalista decretó la creación de una Comisión Nacional de Reclamaciones y una de carácter mixta; pero fue hasta 1917 cuando promulgó el decreto para su instauración. De nueva cuenta el tema apareció en 1921, cuando el gobierno de México envió una serie de telegramas a diferentes países para que expusieran sus demandas. En ese mismo año se dieron las negociaciones entre los secretarios de Relaciones Exteriores de cada país, Alberto J. Pani y George T. Summerlin. Básicamente se trataba de condicionar

1 Proyecto de la Comisión Mixta de Reclamaciones de la Embajada de México en Estados Unidos, 15 de julio de 1921, Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo Reclamaciones [en adelante AHSRE-FR], 8-9-60, ff. 79-80.

2 Nota traducida del Embajador de México en Estados Unidos, Manuel Téllez, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 7 de marzo de 1923, AHSRE-FR, caja 2, C-3-3-24(9), leg.1, f. 97.

el reconocimiento de México con la firma de un tratado comercial que salvaguardaba los intereses de Estados Unidos antes de la aplicación de la Constitución de 1917. Este acercamiento no llegó a buen puerto porque Estados Unidos pronto buscó discutir la legislación mexicana sobre el petróleo y la expropiación de tierras; el gobierno revolucionario se negó y de ese modo se postergó la reanudación de relaciones entre los vecinos.

El 21 de julio de 1921 se instaló una Comisión Nacional de Reclamaciones, a pesar de que el derecho internacional deslindaba al gobierno mexicano de responsabilizarse de los daños propiciados por la guerra civil. En noviembre de ese año Estados Unidos propuso a México crear una comisión donde se resolvieran todos los casos de reclamaciones de ambos países; el gobierno mexicano replicó planteando que hubiera dos: una general y una especial, ésta última atendería únicamente a ciudadanos norteamericanos que hubieran sufrido daños durante la gesta revolucionaria.

La presión de Estados Unidos para que México aprobara el tratado comercial continuó, de forma que en 1923 buscó otro acercamiento. El vecino del norte tenía urgencia por resolver el asunto, de manera que James Ryan y Álvaro Obregón se reunieron para agilizar el tema del reconocimiento, pues hasta ese momento se había retrasado por los “lentos formulismos protocolarios de comunicación”.³ El gobierno norteamericano propuso que cada uno nombrara dos representantes para tener un intercambio de impresiones en un breve periodo de tiempo; al terminar las reuniones, cada agente llevaría informes a sus países sobre lo discutido. La prioridad de normalizar las relaciones diplomáticas incentivó a México a la aceptación y ofreció la ciudad de México como escenario. Así, formalmente dieron inicio las conferencias de Bucareli.

Como ya se ha referido, la idea de crear dos convenciones para diferenciar el tipo de reclamaciones fue de México. La Convención de Reclamaciones Generales se basó en las convenciones de 1839 y 1868; en tanto que la especial se apoyó en los decretos del gobierno mexicano del 10 de mayo de 1913 y del 24 de diciembre de 1917, donde se reconocía que, a través de la creación de una comisión mixta, los extranjeros tenían derecho

³ Carta del presidente de la república Álvaro Obregón al general James A. Ryan, 9 de abril de 1923, AHSRE-FR, caja 2, C-3-3-24(9), ff. 9-10.

a reclamar. Así, México aceptaba pagar los daños “por mera gracia y sin reconocimiento de derecho alguno, para que no se alegara en lo futuro un precedente en contra del país”.⁴ Igualmente se organizaron convenciones de reclamaciones con Gran Bretaña (1926), Francia (1924), Alemania (1926), Italia (1927) y España (1925); las cuales, al igual que la de reclamaciones especiales, únicamente se responsabilizaron de las demandas por daños de la Revolución y cuya existencia fue de breve duración.

Estados Unidos designó como comisionados a Charles Beecher Warren y John Barton Payne. El primero había sido embajador en Japón, mientras que Payne era presidente de la Cruz Roja norteamericana. También había desempeñado el cargo de secretario del Interior y participó como consejero en la administración de ferrocarriles durante la primera guerra mundial.⁵ En cuanto a los representantes mexicanos, se designó a Fernando González Roa y Ramón Ross⁶ en mayo de 1923. Ross estaba a cargo de la Beneficencia Pública y era amigo íntimo de Obregón; por su parte, González Roa era abogado y director de Ferrocarriles Nacionales de México.⁷ Ambos recibieron instrucciones especiales sobre su participación.

Las conferencias se llevaron a cabo entre el 14 de mayo y el 15 de agosto de 1923. De esas reuniones surgió la Convención de Reclamaciones Generales, la Convención de Reclamaciones Especiales y un informe expedido por los comisionados norteamericanos referente a los asuntos del subsuelo y temas agrarios, que son los que buena parte de la historiografía ha reconocido como los Tratados de Bucareli. En ese sentido, es verdad que durante las discusiones predominó el tema de la retroactividad del artículo 27 constitucional, tal como se observa en las actas de las sesiones. Sin embargo, entre los delegados mexicanos predominó un discurso que expresaba compromiso y la suma de esfuerzos para pagar sus obligaciones, tanto la deuda como los daños causados por la Revolución “en el concepto

4 Contestación a las observaciones contenidas en el memorandum del Sr. Lic. Luis Cabrera, sobre convenciones de reclamaciones entre México y Estados Unidos, 1924, AHSRE-FR, C-3-3-24(24), exp. 14-10, f. 21.

5 Telegrama del embajador Manuel Téllez a Relaciones Exteriores, 24 de abril de 1923, AHSRE-FR, caja 2, C-3-3-24(9), leg. 1, f. 93.

6 Carta de Álvaro Obregón a Federico González Roa, 8 de mayo de 1923, AHSRE-FR, caja 2, C-3-3-24(9), leg. 1, f. 16.

7 “México names comerees”. *New York Times*, 25 de abril de 1923, AHSRE-FR, caja 2, C-3-3-24(9), 13-6, f. 32.

de que esas reparaciones eran más enérgicas que las que había asumido Alemania en el Tratado de Versalles, después de haber sido vencida en una guerra”.⁸

El argumento era central porque reducía la percepción de que eran simples fines económicos los que se procuraban alcanzar una vez restablecidas las relaciones diplomáticas. De hecho, se buscaba “tener un *statu* digno entre las naciones, para disipar la creencia que injustamente se había generalizado de que se estaba pretendiendo violar todo género de compromisos y de obligaciones internacionales”.⁹ Así, apelando a la ‘buena voluntad’, los mexicanos iban a asumir los perjuicios causados a los extranjeros. Huelga decir que para ese momento el país ya había sido reconocido por otras naciones; incluso aquellos que habían sido afectados por las leyes mexicanas.

En cuanto al tema de la reglamentación, el gobierno retomó la experiencia de 1868 al emplear el marco jurídico de esa convención entre México y Estados Unidos por los perjuicios causados después de la celebración del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848. De acuerdo con la posición del gobierno era adecuado porque había formado “jurisprudencia en alto grado favorable a México, pues por las decisiones de la comisión se redujo lo pagado a menos de 2% de lo reclamado”.¹⁰ Asimismo, otro beneficio era el tema del árbitro, ya que durante la experiencia de 1868 se había fallado a favor de México incluso con pruebas insuficientes; al tiempo que se trataba de una reglamentación neutral porque no se aplicaba el derecho mexicano ni el norteamericano.¹¹ Por lo tanto, la ventaja de utilizarla era la precisión de los procedimientos, pero sobre todo era un marco legal ya probado que podía modificarse en función de las necesidades de 1923.

Es momento de apuntar que las reuniones celebradas entre México y

8 Informe confidencial al Señor Secretario de Relaciones Exteriores. 17 de mayo de 1923. AHSRE-FR, caja 1, C-3-2-37, f. 13.

9 Informe confidencial al señor secretario de Relaciones Exteriores, 17 de mayo de 1923, AHSRE-FR, caja 1, C-3-2-37, f. 13.

10 Contestación a las observaciones contenidas en el memorandum del Sr. Lic. Luis Cabrera, sobre convenciones de reclamaciones entre México y Estados Unidos, 1924, AHSRE-FR AHSRE-FR, C-3-3-24(24), exp. 14-10, f. 6.

11 Contestación a las observaciones contenidas en el memorandum del Sr. Lic. Luis Cabrera, sobre convenciones de reclamaciones entre México y Estados Unidos. 1924. AHSRE-FR, C-3-3-24(24), exp. 14-10, f.10, 15.

Estados Unidos han sido denominadas de distintas maneras. Como reconoce acertadamente Pablo Serrano Álvarez, son definiciones que la historiografía ha utilizado para nombrarlas y todas son válidas porque sus significados han variado con el tiempo. Por lo anterior, es posible encontrar el uso indistinto de “conferencias”, “convenios”, “acuerdos”, “negociaciones”, “pactos”, “tratados” y “convenciones”.¹² Las mismas fuentes consultadas no apuntan la distinción entre Convención y Comisión Especial de Reclamaciones; pero esta investigación supone que es una cuestión de jerarquías. La convención es la figura de autoridad representada en la firma de un acuerdo entre México y Estados Unidos; en tanto que la comisión fue el efecto práctico, es decir, la instancia donde se realizaron los trabajos de reclamaciones.

II

En la convención especial se revisaban reclamaciones que comprendieron el periodo de la Revolución mexicana, entre el 20 de noviembre de 1910 fecha de su estallido, hasta el 31 de mayo de 1920. Estaba reglamentada por once artículos. El primero exponía el perfil de los reclamantes. En principio debían ser ciudadanos norteamericanos: individuos particulares, asociaciones, sociedades, compañías, corporaciones. Las reclamaciones podían ser fruto de los actos cometidos por los grupos que participaron en la gesta armada: las fuerzas de un gobierno *de jure* o *de facto*; las fuerzas revolucionarias que hubieran establecido esos gobiernos *de jure* o *de facto* o por sus contrarios; por la desbandada de revolucionarios que se hubiesen separado de sus movimientos hasta el establecimiento del gobierno *de jure* emanado de una revolución determinada; por las fuerzas federales que habían sido disueltas; así como por bandoleros, motines o fuerzas insurrectas distintas a todas las ya mencionadas, siempre que las autoridades no hubieran tomado las medidas necesarias para reprimirlos. Como se observa, contemplaba a todos los participantes de la gesta armada.

Las reclamaciones quedaron definidas como “pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus propiedades durante las revoluciones y disturbios”.¹³ Comprendían una cantidad o asignación que el ciudadano

¹² Pablo Serrano Álvarez, *Los Tratados de Bucareli y la Rebelión delahuertista*, pp. 9-10.

¹³ *Actas completas de los convenios de Bucareli*, p. 53.

norteamericano reclamaba, y en el caso de sociedades o corporaciones una parte proporcional. La demanda la presentaba el afectado a su gobierno, quien a su vez la exponía a los comisionados bajo el supuesto de que “no negará o rechazará reclamación alguna”.¹⁴ El plazo para exponerlas era de dos años y hasta por seis meses más, prórroga que debía estar acreditada por los comisionados. Dicha condición fue importante porque permitió que se extendieran los periodos, como más adelante se detalla.

Asimismo, desde la fecha en que arrancaba la primera junta, la comisión contaba con cinco años para dictaminar si procedían o no todas las reclamaciones presentadas. También estaba obligada a presentar informes de sus actividades y del estatus en que se encontraban las reclamaciones (presentadas, analizadas y resueltas). Una vez revisada la reclamación, la comisión contaba con seis meses para emitir un fallo. Además se prevenía que una vez disuelta la comisión, todas las reclamaciones aceptadas o rechazadas en la presentación, revisión o fallo de las mismas, no podían ser modificadas.

Para revisar todos los casos fue necesario establecer una comisión integrada por tres miembros: un representante de cada país y un tercero, seleccionado por ambas partes para presidirla. En caso de que no hubiera un arreglo sobre la designación, el tercero podía ser elegido por el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya a través de su presidente que lo nombraría directamente. Asimismo, cada gobierno nombraba a sus agentes y abogados, quienes eran los interlocutores entre la comisión y el gobierno, pues presentaban oralmente o por escrito los argumentos a favor o en contra de las distintas reclamaciones que se expusieron a lo largo de la vida de la comisión. También cada gobierno podía nombrar un secretario para la comisión, sujeto a su instrucción, usar secretarios adscritos y todos los empleados que considerara necesario. Los gastos corrían por parte de cada país, es decir, cada uno pagaba a su “aparato burocrático”. El sueldo del tercer comisionado era sufragado por Estados Unidos y México.

Las pruebas comprendían actas notariales, interrogatorios o cualquier documento referente a la reclamación; incluso se podía llamar a testigos quienes, bajo juramento o protesta ante la comisión, eran examinados. Todas las reuniones, documentos y asuntos relacionados en el tema de las

¹⁴ *Ibid*, p. 56.

reclamaciones fueron efectuadas en español e inglés. La comisión llevaba un registro puntual de las reclamaciones, casos presentados y minutas de las reuniones. Por último, las reuniones se llevaron a cabo en la ciudad de México.

¿Cómo se aprobaban o rechazaban las reclamaciones? Este punto es interesante, pues a diferencia de la Convención General, la Especial no se apegaba al derecho internacional. La resolución se examinaba y decidía en razón del criterio de los comisionados, es decir, “según su leal saber y entender y de acuerdo a los principios de la justicia y de la equidad [...]”.¹⁵ El principio *ex gratia* fue el que determinó que México se comprometiera a pagar las indemnizaciones, ya que era totalmente voluntario y se reconocía como una obligación moral. Por ello, con el simple hecho de presentar la reclamación y que se comprobara el daño o pérdida, perfectamente justificada, se asumía el pago de la indemnización. Además la comisión no iba a rechazar ninguna de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos norteamericanos, mismas que serían pagadas en moneda de oro o su equivalente (en la documentación se observa que se hacía en dólares). Tales condiciones explican el abultado número de casos que se expusieron durante la existencia de esa comisión.

Por otro lado, aunque el marco legal que se empleaba fue retomado de la vieja Comisión Mixta de Reclamaciones creada por la Convención de Reclamaciones entre México y Estados Unidos en 1868, los comisionados estaban autorizados para aplicar otras reglas que no contradijeran la legislación ya establecida, siempre y cuando la mayoría de sus miembros estuviera de acuerdo.

La Convención de Reclamaciones Generales comprendía las de ciudadanos norteamericanos y mexicanos por pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus propiedades, que hubiesen sido cometidas por funcionarios o cualquier persona en su contra. Se trataba de reclamaciones que habían quedado pendientes o sin respuesta desde 1868, o que se habían presentado en ese tiempo y que, por supuesto, excluyeran los daños cometidos por la Revolución mexicana. En ese sentido la operatividad era similar que la de Reclamaciones Especiales, con el número de comisionados, abogados, secretarios, y empleados que ya se ha mencionado.

¹⁵ *Ibid.*, p. 54.

En cuanto a los periodos para presentar las reclamaciones había diferencias. En principio, durante el primer año se exponían todos aquellos daños y pérdidas ocasionados antes del establecimiento de la convención (1923) con una prórroga de seis meses en casos excepcionales. La comisión contaba con tres años para evaluar y fallar las reclamaciones. También se contemplaban las pérdidas o daños que fueran posteriores a la instalación de la convención, las cuales podían ser presentadas a la comisión por cualquiera de los dos gobiernos en el mismo tiempo y forma. Por común acuerdo de los gobiernos era viable prorrogar el tiempo de evaluación, examen y fallo por el tiempo que consideraran necesario en caso de que algunas reclamaciones se presentaran al final de los trabajos programados. Una vez concluidas las labores de la comisión, no podrían presentarse más reclamaciones y los veredictos eran inapelables.

A diferencia de la Comisión Especial, la General fallaba de acuerdo con el ya mencionado derecho internacional. Empero se conformaba de tres miembros y con las mismas reglas de aquélla. Las reuniones se programaron en Washington, Estados Unidos; aunque había la posibilidad de realizarlas en México. Los procedimientos y normas también se basaban en la Convención de Reclamaciones firmada entre México y Estados Unidos en 1868; pero de igual modo podían variar las reglas, previo acuerdo de las partes.

Sobre el pago también existe una diferencia radical, pues mientras la Convención Especial lo hacía directamente a los ciudadanos; en la General se tomaban como base los casos a favor, y de la cantidad total de un país se deducía el total otorgado a los ciudadanos del otro país, de forma que el saldo total iba a ser pagado “al gobierno del país a favor de cuyos ciudadanos se haya adjudicado la cantidad mayor”¹⁶ en moneda de oro o su equivalente. Era posible la restitución de propiedades o de derechos, a las cuales se les fijaba un valor. De ser aprobadas ese tipo de reclamaciones, el gobierno afectado podía pagarlas inmediatamente, en lugar de restituir las.

A pesar de que se aplicaba el derecho internacional bajo el principio de que era posible negar o rechazar una reclamación una vez agotados todos los recursos legales, la comisión por sí misma no lo haría. Esto explica la diversidad de reclamaciones que se presentaron en esa materia. Por lo anterior,

16 *Ibid.*, p. 61.

se puede concluir que se atendieron los daños generados por la Revolución y por otra parte las reclamaciones pendientes entre los dos países.

Sobre las reglas que se iban a seguir se tomó como base la normatividad de 1868. Aquéllas se referían al procedimiento para presentar las reclamaciones, empleando memoriales en español e inglés donde se asentaban los antecedentes (tiempo y lugar donde ocurrió el evento, valor de la propiedad, hechos), quién la presentaba y a favor de quién iba la reclamación. Se incluían los datos particulares del reclamante y se establecía si antes de presentarla ya habían recibido algún tipo de indemnización. Además se incluían documentos certificados, así como las pruebas y declaraciones —por escrito y bajo juramento ante un magistrado del país que validara— en las que debía constarse “si tiene algún interés en la reclamación, en cuyo apoyo ó contra la cual se ha tomado su declaración, y cuál sea ese interés; y si tiene algún interés eventual en la misma, cuál sea su extensión y qué hecho deberá verificarse para que él pueda tener derecho á recibir alguna parte de la suma que pueda concederse [...]”.¹⁷

La Convención General de Reclamaciones fue firmada el 8 de septiembre de 1923, en tanto que la Especial el 10 de septiembre del mismo año. Fueron ratificadas por ambos gobiernos en febrero, el día 4 en el caso norteamericano y el 16 en el mexicano. La Comisión Especial se conformó con: Ernest Perry por Estados Unidos; Federico González Roa por México; y Rodrigo Octavio por Brasil, quien presidió la comisión.

Las reuniones de la comisión se llevaron a cabo en los términos acordados; las primeras dos se efectuaron en la ciudad de México, una semana en agosto de 1924 y un par de días en enero de 1925.¹⁸ La nueva junta fue hasta el año siguiente, cuando en febrero de 1926 se establecieron algunas modificaciones de carácter administrativo en la Comisión Especial de Reclamaciones.¹⁹ En ella destacó el tema de las prórrogas, pues ese mismo año la parte norteamericana solicitó una para presentar más reclamaciones. Su argumento se centraba en las pruebas, las cuales al no

17 Luis Miguel Díaz, *México y las comisiones internacionales de reclamación*, p. 93. **18** Abraham Feller, *The Mexican Claims Comissions 1923-1934. A study in the Law and Procedure of International Tribunals*.

19 Documento “Modificaciones a las Reglas de Procedimiento de la Comisión Especial de Reclamaciones entre México y los Estados Unidos, aprobadas en la sesión del 10 de febrero de 1926”, 10 de febrero de 1926, AHSRE-FR, 14-15-24.

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONVENCIONES GENERAL Y ESPECIAL DE 1923

Reclamaciones	Convención General	Convención Especial
Reglas de procedimientos	Convención 1868	Convención 1868
Marco Jurídico	Derecho Internacional	<i>Ex gratia</i>
Rendición de cuentas	Cada 4 meses	Cada 4 meses
Periodo de tiempo	Presentación de reclamaciones: 1 año para las que se presentaron antes de la firma de la Convención; 3 años después de la firma. Fallos: 3 años.	Presentación de reclamaciones: 2 años; fallos 5 años.
Comisión	Tres representantes: uno de cada país y uno externo.	Tres representantes: uno de cada país y uno externo.
Pago	Al gobierno que tuviera mayores reclamaciones, en moneda de oro o su equivalente.	Al ciudadano agraviado en moneda de oro o su equivalente.
Idioma	Inglés y español	Inglés y español
Ubicación	Washington, EUA	Ciudad de México, Méx.

Fuente: Elaboración propia con base en las *Actas completas de los convenios de Bucareli*.

estar bien fundamentadas provocaron la demora de los agentes mexicanos y norteamericanos para agilizar la resolución de las reclamaciones. Pero no sólo era una cuestión de tiempo verificar los hechos; los ciudadanos no podían distinguir si la reclamación pertenecía o no a la Comisión Especial. Otra razón era la revuelta delahuertista que retrasó todo el proceso legal en la recolección de datos, pues los subagentes norteamericanos no podían ponerse en contacto con los ciudadanos norteamericanos que habían huido del país. De hecho, el gobierno mexicano confirmó que muchas de las

reclamaciones estaban duplicadas, pues los ciudadanos habían aplicado a ambas comisiones: la general y la especial.

Más grave parecía el tema de las demandas. En ocasiones presentaban la reclamación por un monto de dinero que posteriormente variaba, generalmente aumentando la cifra. Las reglas eran claras en ese sentido, pues al exponer cualquier reclamación automáticamente entraba en jurisdicción de la comisión y, por lo tanto, no podían variarse el nombre del reclamante, la naturaleza de la reclamación ni el monto exigido. Sólo era posible modificar los datos antes de que se exhibieran oficialmente los memorandos a las autoridades.²⁰

Durante los siete años de operación de la Convención Especial, solo 18 de las reclamaciones fueron revisadas y despachadas. Destaca el caso Santa Isabel, diecisiete reclamaciones por el asesinato de quince oficiales y empleados norteamericanos de la compañía minera Cusi por las fuerzas de Francisco Villa en enero de 1916. El gobierno mexicano le había ofrecido garantías para que la empresa reabriera sus puertas en México. El crimen ocurrió de camino a la mina. Cerca de Santa Isabel un grupo de hombres armados identificados con Villa detuvo el tren en el que iban, asaltando y asesinando a los pasajeros, entre ellos a los 17 mineros.

La cantidad reclamada fue de \$1,225,000.00, pero el fallo fue positivo para México porque se consideró que Villa y sus hombres eran bandidos y no fuerzas revolucionarias organizadas; los norteamericanos alegaron que Villa sí era identificado como revolucionario, aunado al argumento de que las autoridades no protegieron a los estadounidenses. El árbitro consideró que el hecho ocurrió días después de que Venustiano Carranza publicara un manifiesto que anunciaba el término de la guerra e iniciaba el combate contra los grupos de bandidos, entre los que se encontraban las huestes de Villa.²¹

El resultado generó muchas fricciones entre los miembros de la comisión, a tal grado que su presidente renunció. Aunque se decidió que el cargo lo ocuparía el árbitro de la Comisión General, se volvió a reunir cinco años más tarde (1931), cuando se revisó y sentenció la otra reclamación de 100,000.00 dólares. Naomi Russell solicitó que se le indemnizara por la muerte de su esposo a manos de las fuerzas de Pascual Orozco; tampoco

²⁰ Actas de sesiones 1926, 22 de junio de 1925, AHSRE-FR, VI.14-1.

²¹ “El laudo del árbitro en el caso de Santa Isabel, fue favorable a México”, *El Universal*, 6 de marzo de 1926, AHSRE-FR, III-1317-1, s.f.

se probó que el gobierno hubiera actuado con negligencia y por ello fue rechazada.²²

De hecho, en 1929 debían concluir las labores de la Comisión, pero el gobierno norteamericano, a través del Senador Borah, solicitó otra prórroga a la comisión mixta de reclamaciones; el embajador mexicano Manuel Téllez recibió el pleno poder para aplazar la Convención Especial de Reclamaciones por dos años más, previa aprobación del senado y ratificación del presidente Emilio Portes Gil. Además cambió el árbitro de ambas comisiones (Horacio Alfaro de Panamá²³) pero las sesiones continuaron en México.²⁴ En esa ocasión, el gobierno norteamericano se mostró cooperativo al proponer discusiones sobre el procedimiento y organización de la Comisión Especial para mejorar el trabajo.

Hacia julio de 1930 se alertó al secretario de Relaciones Exteriores que debían eliminarse las comisiones porque representaban una pérdida para el erario. Dicha posición coincidía con la de Estados Unidos, ya que había fracasado en el caso Santa Isabel, donde las 17 reclamaciones que habían llegado a discutirse en la comisión especial fueron anuladas. De acuerdo con la embajada mexicana, ese caso servía “de precedente para desechar muchas reclamaciones, la Agencia Americana no quiere verse en la situación de que por ese precedente se encuentre en condiciones desfavorables”.²⁵ Y en parte eso fue lo que sucedió, pues la sentencia desfavorable al gobierno norteamericano por el caso Russell sólo provocó que se dieran por concluidas las reuniones.

Como se observa en el cuadro 2, a pesar de que se hizo un esfuerzo por contabilizar y estimar las reclamaciones, el problema radicaba en distinguir quién era y quién no era revolucionario: “numerosas reclamaciones no puede precisarse el bando a que pertenecían las fuerzas que ocasionaron los daños [...]”.²⁶ Aún así, como ya se ha referido, fueron presentadas 3,176.

22 Frederik Dunn, *The Diplomatic Protection of Americans in Mexico*, pp.418-421; lista de reclamantes de la Comisión Especial de Reclamaciones, 11 de mayo de 1934, AHSRE-FR, 44-27-36, s. f.

23 Cronograma, sin fecha. AHSRE-FR, 14-15-24.

24 Carta del secretario de Estado WR Castle al embajador de México en Estados Unidos, Manuel Téllez, 17 de agosto de 1929, AHSRE-FR, 14-15-24.

25 Carta del embajador Manuel Téllez al Secretario de Relaciones Exteriores. 19 de junio de 1930, AHSRE-FR, 8-9-19.

26 Comisión Especial de Reclamaciones entre México y los Estados Unidos: Resumen, 19 de agosto de 1929, AHSRE-FR, 44-27-26.

Entre 1934 y 1935 se llegó a un nuevo acuerdo entre los vecinos, pero para entonces la Convención Especial había sido absorbida por la General, y esa es otra historia.

CUADRO 2. MONTO DE LAS RECLAMACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA POR DAÑOS A LA PERSONA Y A LA PROPIEDAD DURANTE LA REVOLUCIÓN MEXICANA POR BANDOS O FUERZAS REVOLUCIONARIAS.

AGOSTO DE 1929

Fuerzas revolucionarias	Reclamaciones considerando bandos específicos (dólares)
Federales porfiristas	123,900.00
Maderistas	50,716,400.00
Federales	23,582,300.00
Orozquistas	16,726,500.00
Huertistas	19,369,700.00
Felixistas	1,652,000.00
Constitucionalistas	199,107,300.00
Villistas	58,398,200.00
Convencionistas	8,136,100.00
Zapatistas	22,136,800.00
Salgadistas	454,300.00
Bandoleros	12,596,500.00
TOTAL	413,000,000.00

Fuente: Comisión Especial de Reclamaciones entre México y los Estados Unidos, resumen, 19 de agosto de 1929, AHSRE-FR, 44-27-26.

III

Las convenciones fueron vistas por sus críticos como una especie de degradación nacional y un claro condicionante para la reanudación de las relaciones diplomáticas. Sin embargo, para los que las defendían, el punto central era que México se había apegado a la justicia internacional.²⁷ De acuerdo con el gobierno mexicano su firma fue favorable, pues comparada

²⁷ Contestación a las observaciones contenidas en el Memorandum del Sr. Lic. Luis Cabrera, sobre convenciones de reclamaciones entre México y Estados Unidos. 1924. AHSRE-FR, C-3-3-24(24), exp. 14-10, f.4-5.

con las convenciones del pasado y con las que habían sostenido otros países en la misma época como el caso alemán, el país había salido beneficiado. Para entrar en detalle es necesario revisar tres posiciones. Por un lado la de Manuel González Ramírez (1939), que participó como abogado de las comisiones de reclamaciones; la de Antonio Gómez Robledo, jurista que criticaba los acuerdos (1938); y la posición de otro abogado norteamericano que analizó el mismo tema, Abraham Howard Feller (1935).²⁸ De esta forma, se tiene la visión de dos académicos, uno norteamericano y otro mexicano, así como de un testigo del desarrollo de las convenciones.

En principio se criticó el hecho de que el Estado mexicano hubiera aceptado la responsabilidad *ex gratia*, pues no estaba obligado a asumirla si los daños habían sido efectuados por fuerzas insurrectas o revolucionarias; en todo caso la única condición que si los acusaba era aquella donde se demostraba negligencia o ineficiencia en la aplicación de la ley a dichos grupos. Para Antonio Gómez Robledo, eso significó aplicar el principio del *riesgo creado*, es decir, hacer responsable al Estado de la inseguridad que prevalecía en esa época con o sin su participación directa, bajo el supuesto de que debía haber aplicado medidas de seguridad para evitar su irrupción. De esta forma, el planteamiento de la Convención Especial violaba el principio internacional que amparaba a los gobiernos para no hacerse cargo de los daños generados por actos revolucionarios.²⁹

Sin embargo, a pesar de la crítica, el autor vio como un triunfo el caso de Santa Isabel, que dio pie a que Estados Unidos buscara otra forma de llegar a un arreglo. Por eso en 1934 decidió determinar el pago de una suma total, donde las reclamaciones especiales ocupaban una proporción. Así, una vez que se fijó la cantidad, ésta representó 2.64% del total de la cantidad reclamada (5,448,000 dólares). Gómez advierte: “no está mal eso de liquidar diez años de revolución con cinco millones de dólares y de eludir cerca de 97% de lo reclamado”.³⁰ Paradójicamente la cifra coincidía con el argumento de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la conveniencia de seguir las reglas de 1868, pues estaba probado que beneficiaban a México.

28 Feller, *op.cit.*

29 Antonio Gómez Robledo, *Los Convenios de Bucareli ante el Derecho Internacional*, p. 131.

30 *Ibid.*, p. 137.

A diferencia de Gómez Robledo, Manuel González Ramírez (antiguo abogado en las comisiones) sostuvo que ya había antecedentes sobre experiencias mexicanas en las convenciones de reclamaciones; de manera que la de 1923 no implicaba una traición para la soberanía nacional. Lo interesante de su planteamiento es la tesis de que se trató de una necesidad política del nuevo Estado mexicano. Los revolucionarios decidieron indemnizar para reconquistar la reputación que México gozaba antes de que comenzara la lucha armada. Al mismo tiempo pretendieron recuperar la confianza del ámbito internacional “con el fin de abrir el crédito y de dar prestigio a la Revolución”.³¹ En pocas palabras, consolidar al nuevo gobierno. González Ramírez además consideró que no podía censurarse el esfuerzo pues para el caso de la Convención General, también se pretendió indemnizar a los mexicanos.

Para Abraham Feller la firma de la Convención de Reclamaciones Especiales constituyó un reconocimiento “implícito” del gobierno. Ganado éste, entonces podía firmarse la Convención General. Por lo tanto, el precio del reconocimiento de Estados Unidos era precisamente hacerse cargo de reclamaciones que en principio México no tenía responsabilidad alguna, de acuerdo con el derecho internacional.³² Así, desde un principio se supuso que habría más reclamaciones en la Convención Especial que en la General, por las atribuciones que se le dieron y porque tenía más tiempo para revisar los casos. La realidad, por el contrario, mostró que la especial no resolvió ningún caso que favoreciera a sus demandantes.

Ahora bien, esto no debería verse con una connotación negativa, ya que como ha señalado claramente el autor, en realidad triunfó la tesis de México al plantear una definición de “fuerzas revolucionarias” bastante ambigua que intentó garantizar el pago *ex gratia*. Como se indicó al principio, el Estado mexicano sólo asumiría la responsabilidad de los actos de gobiernos legítimos y de los actos de fuerzas que hubieran salido victoriosas en la lucha y con éxito en el establecimiento de gobiernos. El resto de los grupos que hubieran surgido caían en la categoría de insurrectos, rebeldes, o bandidos

³¹ Manuel González Ramírez, *Los llamados Tratados de Bucareli. México y los Estados Unidos en las Comenciones Internacionales de 1923*, p. 112.

³² Feller, *op.cit.*, p. 22.

por actos en los cuales el gobierno sólo era responsable si se probaba su negligencia. En ese sentido tanto villistas, zapatistas y orozquistas formaban parte del grupo que se había opuesto a los revolucionarios que establecieron un gobierno *de jure* o *de facto*.

De hecho, con la frase “o por fuerzas revolucionarias contrarias a aquéllas”,³³ los norteamericanos tuvieron problemas. Esta situación la aprovecharon los comisionados mexicanos argumentando que el Estado no podía hacerse responsable de sus actos porque eran una subdivisión del grupo ganador; y cuando no funcionaba la tesis entonces se decía que no había forma de probar el abandono de las autoridades.³⁴ Aunado a lo anterior, otro de los problemas era determinar quién era el agraviado, ya que muchos habían muerto antes de presentar la reclamación; mientras que había otros casos donde los asesinatos implicaban una responsabilidad directa del Estado. Sobre los que sobrevivían, muchos alegaban ataques a sus propiedades que afectaban a un tercero, como sus acreedores y arrendatarios.

En cuanto a los documentos recopilados en el Archivo de Relaciones Exteriores y como se señaló en el apartado anterior, se observa que la presencia de dos comisiones y la duplicidad de aplicaciones no fue producto de imprecisión en las reglas o confusión de los ciudadanos norteamericanos. Debe tenerse en cuenta que todo era intermediado por el gobierno, y en tal caso éste era el interesado en recuperar el dinero.

Asimismo, la tardanza de muchas resoluciones se debió a la posibilidad de réplica. En ese aspecto, México aprovechó esos “puntos dudosos” para “hacer tiempo” en la espera de instrucciones del gobierno sobre la solución en los conflictos. Las reglas mismas contemplaban esa situación, pues brindaban un periodo de sesenta días para presentar las solicitudes de aclaración.³⁵ Otro problema eran los montos –muchos de ellos relacionados con la conversión de la moneda–, a pesar de que a partir de 1926 se estableció que todos los importes debían ser fijados en dólares.

También debe destacarse la animadversión que se generó a raíz de las

³³ Actas, p. 55.

³⁴ Feller, *op.cit.*, pp. 159-160.

³⁵ Carta dirigida del agente mexicano al secretario de Relaciones Exteriores, 8 de noviembre de 1926, AHSRE-FR, VI 73-13-3.

decisiones tomadas en el caso de Santa Isabel, lo que retrasó las actividades de las comisiones e incluso provocó su desaparición. Tanto el gobierno norteamericano como el mexicano deseaban cancelar las reclamaciones especiales; este último había propuesto su cese o agilizar esos trabajos. Los agentes de ambos países detectaron numerosas reclamaciones “inconvenientes” por falta o exceso de pruebas. La Secretaría de Relaciones Exteriores comunicó a la embajada de México en ese país su disposición a eliminar aquellas reclamaciones “improcedentes, inútiles, exageradas o no probadas”,³⁶ Sin embargo, el secretario condicionó una nueva prórroga con Estados Unidos, si los casos pendientes fueran muchos. El resto de las convenciones con Inglaterra, Francia, España e Italia las daba por concluidas.³⁷

Así, la posición del gobierno mexicano fue claramente responsabilizar a Estados Unidos sobre la dilatación y conclusión de los trabajos; sin mencionar los numerosos problemas que tuvieron en cuestiones lingüísticas, de traducción, de definición y significación, es decir, ¿qué debía entenderse por revolucionarios?

Conclusiones

Esta investigación pretendió dar cuenta de la historia de la Convención Especial de Reclamaciones, cuya tarea fue atender las demandas de ciudadanos norteamericanos por daños ocasionados por la Revolución mexicana. El marco legal que la sostuvo fue excepcional porque, a diferencia de otras experiencias históricas, no se apegó al derecho internacional. Asumió el pago de las indemnizaciones por buena voluntad, siempre que se comprobara que hubieran sido causadas por federales, revolucionarios y bandoleros.

Se ha supuesto en la vieja historiografía que la posición de México frente a Estados Unidos en torno del tema de los *Tratados de Bucareli* fue de sumisión, a cambio de obtener el reconocimiento de ese país. Sin duda, habrá que continuar investigando el tema de la Convención General; pero

³⁶ Telegrama de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Embajada de México en Estados Unidos, 16 y 21 de abril de 1931, AHSRE-FR, 14-15-30.

³⁷ Carta del embajador Manuel Tellez, 18 de abril de 1931, AHSRE-FR, 14-15-30.

para fines de este ensayo, la operación de la Convención Especial apunta que en la práctica el gobierno mexicano tuvo literalmente “la sartén por el mango”: no hizo ningún pago de las 3,176 reclamaciones presentadas.

La consulta del Fondo de Reclamaciones que resguarda el Archivo de Relaciones Exteriores muestra que, sobre la mesa, hay un tema fértil por explorar. De hecho, falta por analizar a los sujetos que hicieron las reclamaciones; es decir ¿quiénes son estos ciudadanos norteamericanos? Los datos existen (muchos duplicados) y la labor es titánica. La construcción de una base que cruce información aportaría más explicaciones sobre la naturaleza de las relaciones económicas y diplomáticas entre los dos países.

Al respecto, las reglas de la Convención Especial eran claras sobre los requisitos para presentar las reclamaciones; el problema era identificar quién era o no revolucionario. La doble aplicación de reclamaciones a las dos convenciones también habla de la tardanza para resolver las demandas, el problema para reunir la información, la ambivalencia de las autoridades; pero sobre todo expone que Estados Unidos estaba desesperado por ganarle la partida a México, y éste no fue el caso.

Siglas y referencias

AHSRE-FR Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores,
Fondo Reclamaciones

Bibliografía

- Actas completas de los convenios de Bucareli*, Roberto Guzmán Esparza (ed. facs. y trad.), México, Ediciones Guzmán, 1958.
- Díaz, Luis Miguel, *México y las comisiones internacionales de reclamación*, t.1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- Dunn, Frederik, *The Diplomatic Protection of Americans in Mexico*, New York, Columbia University Press, 1933.

- Feller, A H, *The Mexican Claims Comissions 1923-1934. A study in the Law and Procedure of International Tribunals*, New York, The MacMillan Company, 1935.
- Gómez Robledo, Antonio, *Los Convenios de Bucareli ante el derecho internacional*, México, Editorial Polis, 1938.
- González Ramírez, Manuel. *Los llamados Tratados de Bucareli. México y los Estados Unidos en las convenciones internacionales de 1923*. México, Edición Fábula, 1939.
- Pani, Alberto J., *Las conferencias de Bucareli*, México, Editorial Jus, 1953.
- Sepúlveda, César. “Sobre reclamaciones de norteamericanos a México”, en *Historia Mexicana*, vol. 11, núm. 2 (oct.-dic., 1961), pp. 180-206.
- Serrano Álvarez, Pablo, *Los Tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2009. 