

SOBRE RECLAMACIONES DE NORTEAMERICANOS A MÉXICO

César SEPULVEDA
Universidad de México

A PESAR DE TODO lo que pueda alegarse en contrario, la verdad es que en el derecho de gentes no puede fundarse con validez la práctica de reclamar a otro país, por daños reales o supuestos causados a ciudadanos de la nación reclamante, pues el único fundamento doctrinario o científico que se ha dado, y que es sólo un texto de Vattel,¹ no convence plausiblemente, ni menos frente a las contradicciones del propio autor invocado.²

Sin embargo, la institución, que debe ser conceptuada como una mala deformación del derecho internacional, ya que está visiblemente inspirada en un espíritu de vindicta del clan,³ ha corrido con una gran fortuna, pues ha proliferado a lo largo del siglo XIX, e inexplicablemente ha continuado con éxito en el primer tercio de la presente centuria, y todavía aparece con perfiles amenazadores en nuestros días, pese a que su existencia no pueda ya justificarse en la moderna comunidad de pueblos.

En este drama de las reclamaciones, México ha sido tal vez el más destacado protagonista del mundo. Su historia diplomática no viene a ser sino la historia de las reclamaciones extranjeras, y no deja de admirar su capacidad de recuperación en medio de tantas coacciones.

El tema de las reclamaciones diplomáticas hechas por los Estados Unidos a la República Mexicana, por reales o presuntos perjuicios a sus nacionales, ocupa el lugar más amplio a la vez que el más predominante en las reclamaciones entre ambos países. Un sincero e imparcial historiador de esas relaciones, Manning, no pudo menos que concluir que a juzgar por las montañas de correspondencia que se han acumulado en nuestra Secretaría de Relaciones, debe llegarse a la deter-

minación de que el ajuste de esas reclamaciones ha sido la principal ocupación de nuestra Cancillería, hasta el presente.⁴ Intentaré en este trabajo describir brevemente el devenir de tales reclamaciones.

El período primitivo 1825-1836. En 1825 se inició el intercambio diplomático con los Estados Unidos, recibiendo a Poinsett, y con su presencia comenzó el diálogo de las reclamaciones. El ministro Poinsett venía instruido para imbuir al gobierno mexicano la conveniencia de acordar a los Estados Unidos los mismos privilegios y concesiones al comercio y a la navegación que nuestro país otorgara a las potencias europeas.⁵ Juzgó entonces que resultaba apropiado reclamar cuando algunos de sus nacionales recibieran la aplicación de sanciones, previstas en las leyes de contrabando, pues las juzgaba irritables y discriminatorias contra los ciudadanos de los Estados Unidos, y un obstáculo puesto al comercio norteamericano que Poinsett se proponía desarrollar.

El gobierno de México había establecido penas drásticas, que incluían la ocupación del cargamento, o de la nave, cuando se incumplían los requisitos establecidos por una Ordenanza⁶ que buscaba prevenir la importación ilegal de efectos de comercio. Con ese motivo fueron detenidos algunos navios norteamericanos en Alvarado, Veracruz y Tampico. Poinsett mismo, en comunicación a la Secretaría de Relaciones, en abril de 1826, había reconocido la existencia de una amplia conspiración contrabandista de patrones y barcos yanquis. Sin embargo, semanas más tarde protestaba enérgicamente por la detención del bergantín *Victoria*,⁷ y fue éste el caso al que corresponde el dudoso honor de haber sido la primera de las miles de reclamaciones presentadas por el gobierno de los Estados Unidos. La principal actividad de Mr. Poinsett por esos meses parece haber sido la de reclamar con respecto a barcos y sus cargamentos.⁸

Poinsett, sin embargo, no citó jamás un solo precepto, una sola doctrina, en apoyo de sus drásticas representaciones. Sus requerimientos están únicamente apoyados en la fuerza de la nación que representaba. Algún tiempo después, multiplicó el número de interposiciones, todavía con menor fun-

damento. Dunn informa que la conducta norteamericana era estratégica, para presionar a México y que éste eventualmente aceptara ceder territorios a cambio de su desistimiento de tales reclamaciones.⁹ Lo grave es que se dejó establecido ya, de manera fatal, una cadencia, una regularidad en las reclamaciones, que no disminuirían su *tempo* ni su frecuencia.

De la secesión de Tejas al Tratado de Guadalupe Hidalgo. Ni siquiera la justa indignación de México por la visible ayuda norteamericana en la revuelta de Tejas fue reparo para presionar al gobierno con nuevas demandas y reclamaciones por presuntas injurias. Ya desde enero de 1835, el presidente norteamericano Jackson había informado a la Cámara de Representantes que la cuestión de apremiar a México con interposiciones no había decaído un solo momento, y que sólo la inestabilidad política de este país había impedido la atención a ellas.¹⁰ Este mismo funcionario, en 1837, solicitó al Congreso la expedición de una ley que autorizara la comisión de represalias si el gobierno mexicano rechazaba arreglos por reclamaciones.¹¹ En un acto destinado a causar impresión, se ordenó la conducción a Washington de los archivos de la legación en México, se revisaron las demandas y se formuló una lista de las que parecían más procedentes, 57 en número, y se presentaron al gobierno mexicano en junio de 1837.

Cuando la presión de aquel gobierno se hacía ya intolerable, la Secretaría de Relaciones Exteriores discurrió incautamente que podría aprovecharse la oportunidad para oponer, a las reclamaciones yanquis, las que surgieron en favor de México por la intromisión norteamericana en Tejas, y por ello se prestó a suscribir una convención de reclamaciones en abril de 1839. El resultado de la negociación fue adverso para los intereses mexicanos, y el pacto que surgió de ahí se refería tan sólo al ajuste de las reclamaciones de súbditos de los Estados Unidos.¹² Se establecía en este tratado que todas las reclamaciones de ciudadanos de los Estados Unidos contra el gobierno de México que hubieran sido presentadas previamente al Departamento de Estado o al agente diplomático de los Estados Unidos, con anterioridad a la firma de la Convención, serían referidos a una Comisión, para su ajuste.

La Comisión de Reclamaciones surgida del Tratado de 1839, que funcionó en Washington de 1840 a 1842, estuvo formada por cuatro comisionados, dos por cada país, designados por el presidente de cada uno de ellos. En caso de disparidad entre los comisionados, actuaría como superárbitro el rey de Prusia. Setenta y dos reclamaciones vinieron al conocimiento de este cuerpo, que falló once, adjudicando 439,393 dólares 82 centavos, y refirió cincuenta y siete al superárbitro, quien aceptó cincuenta y tres de ellas y condenó a México por \$ 1,586,745.86, o sea, que este país resultó deudor de pesos 2,026,139.68. Sorprende que a tan pocas reclamaciones haya correspondido un monto tan importante. La Comisión expiró sin haber examinado todas las demandas, y las que quedaron pendientes habrían de ser todavía causa de irritación y pretexto para nuevas exacciones.

Los comisionados mexicanos fueron don Pedro Fernández del Castillo, Contralor de Rentas, y Joaquín Velázquez de León, Oficial Mayor de Guerra y Marina. No parece que hubieran tenido experiencia previa en asuntos internacionales. La falta de preparación en materia internacional fue un padecimiento de que adolecieron siempre nuestros comisarios de reclamaciones y ello revela tardíamente la conveniencia de contar con elementos conocedores de esas disciplinas, si es que a pesar de todo ha de perdurar el método de reclamar.

Las reclamaciones de 1839 fueron muy variadas, y de haber habido comisionados con mejor conocimiento del derecho de gentes, hubieran sido rechazadas muchas de ellas, pues era contra *jure gentium*. Por ejemplo, varias se referían a suministros de pertrechos a los insurgentes, y pudieron objetarse o porque se referían a un período previo a las relaciones entre ambos países, o bien porque tenían un carácter bélico y, por lo tanto a entero riesgo del inversionista. Igualmente hubo una gran generosidad, rayana en el dispendio, al aceptar responsabilidad por decomisos efectuados por los insurgentes aún antes del reconocimiento por cualquier potencia extranjera.

Empero, esa gran generosidad no se vio correspondida en lo material, pues la Tesorería mexicana estaba en bancarrota y ningún dinero fue abonado sobre las adjudicaciones de la Comisión de Reclamaciones. Ello provocó nuevas y reiteradas

presiones de los Estados Unidos. Complicóse la cuestión con el surgimiento de nuevas fuentes de irritación, tal como la captura de algunos barcos y el arresto de norteamericanos en California y Nuevo México.

Daniel Webster, Secretario de Estado de 1841 a 1843, instruyó al Ministro de México, Thompson, para que sin abandonar las nuevas reclamaciones, gestionara algún método de pago de lo pendiente. La intervención de Thompson fue provechosa para los fines norteamericanos, pues obtuvo la Convención de enero 30 de 1845, en la cual se obligaban ambos gobiernos a negociar una nueva convención para "el arreglo de todas las reclamaciones del Gobierno y ciudadanos de los Estados Unidos contra la República Mexicana que no fue decidido por la última Comisión y de todas las reclamaciones del Gobierno mexicano y de sus ciudadanos contra los Estados Unidos".¹³ Aunque la Convención fue ratificada por las dos partes, hubo protestas en los Estados Unidos contra ese compromiso, pues con ella se abría la puerta a las reclamaciones mexicanas por la ayuda de Tejas.

A pesar de que se dieron instrucciones a Thompson para evitar el aspecto de las reivindicaciones del Gobierno de México, estas instrucciones no llegaron a tiempo, y por ello la nueva Convención de Reclamaciones, de noviembre 20 de 1843, que suscribiera el enviado norteamericano contenía, en su artículo XV, disposiciones para arreglar tales reclamaciones gubernamentales por un método especial.¹⁴ La Casa Blanca hizo reserva expresa de este artículo, al ratificar la Convención, con lo cual México detuvo su ratificación, y el convenio no llegó a entrar en vigor.

Ya por esos meses la cuestión de la incorporación de Tejas a los Estados Unidos dominaba el panorama diplomático; la materia de las reclamaciones se desplazó a segundo término, y otras cuestiones ocuparon por esos años el lugar preferente de las relaciones mexicano-norteamericanas.

El Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848 y las Reclamaciones. El Tratado de Paz, Amistad y Límites que puso fin a la guerra entre México y los Estados Unidos es un documento digno de estudio, de gran contenido, repleto de trasfondo,

que revela la madurez diplomática y el designio a que habían llegado nuestros vecinos. Contra lo que pudiera pensarse generalmente, el Tratado se ocupa también de reclamaciones.

Conviene aclarar que los servicios debidos por el monto de las adjudicaciones de la Comisión de 1839, que México se había comprometido a pagar por virtud de la Convención de enero de 1843, se habían interrumpido desde el cuarto abono, desde abril de 1844. Además, habíanse acumulado nuevas reclamaciones, al grado que, a fines de 1845, el enviado Slidell mencionaba ya la suma de \$ 8,500,000.00.¹⁵

Por virtud del artículo XIII del Tratado de Guadalupe Hidalgo,^{15a} el gobierno de los Estados Unidos se obligó a cubrir a todos sus reclamantes lo debido por las reclamaciones liquidadas y sentenciadas, liberando a la República Mexicana de esa carga. En el artículo XIV del referido pacto, se exoneraba también a la República de cualquier reclamación surgida hasta antes de la fecha del Tratado, y no arbitrada ni ajustada. Los Estados Unidos se comprometían, en el artículo XV, a cubrir por su cuenta a estos últimos reclamantes hasta la suma de 3,250,000 dólares, estableciendo una comisión interna de reclamaciones. Nótese, sin embargo, que aun cuando los Estados Unidos aparecían generosamente cubriendo sus reclamaciones, en realidad el monto de ellas gravitaba sobre México, pues eran indemnizaciones que dejaba de percibir este país.

La Comisión Norteamericana de Reclamaciones laboró desde abril de 1849 hasta abril de 1851, y dispuso con raro acierto de casi la totalidad de la suma destinada (3,208,314.96). Su labor fue objeto de grandes y merecidas críticas. Se le tachó de parcialidad y de corrupción. Una reclamación en particular, la de George Gardiner, fue enteramente fraudulenta, y debió haber puesto sobre aviso a la Comisión México-Norteamericana que funcionara veinte años más tarde.¹⁶

Gardiner, un dentista, había sido favorecido por una adjudicación de 428,747.50 dólares. Su abogado principal fungió como ministro en México, otro de sus abogados era yerno de uno de los comisionados, otro más, cuñado de un comisionado y del Secretario del Tesoro. El dentista Gardiner alegó que en 1844 explotaba minas en el Estado de San Luis Potosí en

gran escala, ocupando medio millar de hombres, con profusión de maquinaria y con una inversión de más de 300,000 dólares. Que en 1846 se le expulsó del país indebidamente, destruyéndose además sus bienes. Presentó ante la Comisión de Reclamaciones un gran aparato probatorio, todo falso, que impresionó a los incautos comisarios. Ésta fue, con mucho, la reclamación más grande que vino a conocimiento de la Comisión, pues montaba al 13.38 % del total.

El Senado norteamericano, enterado a tiempo de la perpetración, instituyó una comisión de investigación, que descubrió la superchería de Gardiner y de sus abogados, y se acusó de perjurio al dentista. Se proveyó una comisión para completar la investigación en México, que encontró que habían sido utilizados sellos falsos. Uno de los socios de Gardiner en el timo confesó las falsificaciones y otros fraudes relacionados con la reclamación. Descubrióse, además, que Gardiner ni siquiera era norteamericano. Finalmente, el dentista, que había huído a Inglaterra, regresó a los Estados Unidos por consejo de sus abogados, pero fue sentenciado, sin embargo, a diez años de cárcel. A poco tiempo, en una de las diligencias judiciales, se privó de la vida, ingiriendo un tóxico.

Los Estados Unidos lograron recuperar, empero, cerca de 250,000 dólares, que se olvidaron de regresar a México. Pero este episodio puso de manifiesto la ligereza de los comisarios de reclamaciones y el desgaire con que disponían de una suma tan enorme con pruebas tan veniales ¹⁷ y ya ello debió haber sido un ejemplo que hubiera puesto sobre aviso a los comisionados de veinte años después.

En otro caso, la Comisión de 1849 fue tan dispendiosa como para adjudicar a la viuda de Atocha, un aventurero que se quejaba de expulsión indebida de este país y que, además, era mexicano, más de 200,000 dólares.¹⁸

Nuevas Reclamaciones y el Tratado de la Mesilla. La dolencia cruel de las reclamaciones no dejaba en paz un momento a esta República. Mal se habían ajustado por el pacto de Guadalupe Hidalgo las demandas pendientes cuando a los pocos meses surge una nueva serie de ellas, iniciada con la

demanda por la cancelación de la concesión del ferrocarril a través del Istmo de Tehuantepec.

Por aquellos días se juzgaba en los Estados Unidos que la mejor ruta para una comunicación ferroviaria transcontinental era la del Istmo. El gobierno mexicano había otorgado en 1842 una concesión al empresario José de Garay, confiriéndole una faja de diez leguas a cada lado de la vía propuesta. No pudo aprovecharse esta concesión por causa de los frecuentes disturbios y Garay, en 1847, con el consentimiento de las autoridades mexicanas, la había cedido a los ingleses Manning y Macintosh. Estos últimos, a su vez, la transfirieron a la Casa Hargous Hermanos, de Nueva York, y de ahí pronto empezaron a surgir dificultades para la República.¹⁹

Clifford, el enviado norteamericano, había recibido instrucciones del Departamento de Estado, en 1849, para advertir al gobierno mexicano que cualquier afectación a los derechos de los nuevos concesionarios sería vista con desagrado por los Estados Unidos.²⁰ Letcher sucedió pronto a Clifford, y con gran entusiasmo había logrado inducir a nuestro Gobierno, en 1850, para llegar a una Convención que permitiera que la ruta fuera protegida por fuerzas de los Estados Unidos si era necesario. Este tratado, que pudiera llamarse Gómez Pedraza-Letcher, no pasaba de ser otra humillante imposición sobre este destrozado país.²¹ Por fortuna, no llegó a materializarse, pues Webster, nuevo Secretario de Estado, quiso obtener ventaja mayor, empleando la presión, y la negociación se vino por tierra, llegándose casi a una ruptura entre los países.²² Llegó Letcher a intimar que los dineros debidos todavía a México por causa del Tratado de Guadalupe podrían ser retenidos.²³

Esta maniobra de la Casa Blanca sirvió sólo para acelerar la caída de la concesión de Garay. Como los causantes principales a vender en el extranjero lotes de terrenos adyacentes a la ruta ístmica planeada, el gobierno mexicano decidió, en 1851, tener por caduca la concesión por incumplimiento de los beneficiarios en los plazos prefijados. Aun cuando el gobierno provisional de Mariano Salas había concedido, en 1846, una prórroga de dos años, el Senado mexicano consideró que Salas no había tenido facultades para esa extensión y,

por lo tanto, fenecía la concesión en su fecha señalada.²⁴ Acto seguido, se ordenó la expulsión del personal norteamericano ocupado en el trazo de la ruta. La tensión empero aflojó un tanto cuando fallece Webster, en 1852. Así estaban las cosas cuando arriba a México el famoso Mr. Gadsden, en julio de 1853.

Por otra parte, México tenía legítimas reivindicaciones que hacer a los Estados Unidos, por la cuestión de los daños causados por indios bravos a mexicanos, cuyas incursiones al país vecino se había comprometido a reprimir según el Artículo XI del Tratado de Guadalupe, y a pagar compensaciones por tales incursiones. Para 1851 se estimaba que las reclamaciones por ese concepto llegaban ya a ocho millones de dólares.²⁵ El Artículo XI decía, en su parte pertinente:

En atención que gran parte de los territorios que por el presente Tratado van a quedar para el futuro dentro de los límites de los Estados Unidos se halla actualmente ocupado por tribus salvajes que han de estar en adelante bajo la exclusiva autoridad del Gobierno de los Estados Unidos, y cuyas incursiones sobre los distritos mexicanos serían en extremo perjudiciales, está solemnemente convenido que el mismo gobierno de los Estados Unidos contendrá las indicadas incursiones por medio de la fuerza, siempre que así sea necesario, y cuando no pudiere prevenirlas, castigará y escarmentará a los invasores, exigiéndoles además la debida reparación; todo y del mismo modo y con la misma diligencia y energía con que obraría si las incursiones se hubiesen meditado y ejecutado sobre territorios suyos o contra sus propios ciudadanos...

Con el propósito de clarificar su conciencia y liberarse de esta carga, Washington estaba dispuesto, en 1851, a pagar una suma importante, de la que se rebajarían algunas cantidades para satisfacer demandas de ciudadanos yanquis contra México. Pero la oferta, hecha por conducto del enviado Letcher, no prosperó. Además, pronto llegó su sustituto, Gadsden, a realizar uno de los más fantásticos regateos de que se tenga memoria.

Ya en otra parte he hablado del talento de traficante de Gadsden.²⁶ Éste traía como objetivo primordial la adquisición de territorios, y las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos se subsumieron frente al interés capital. Así lo

hizo saber al Secretario de Estado Marcy.²⁷ Gadsden recibió instrucciones en octubre de 1853 de liberar a toda costa a los Estados Unidos del Artículo XI. La habilidad indudable de Gadsden condujo al Tratado de la Mesilla, de 30 de diciembre de 1853.²⁸ El Artículo II de ese nuevo pacto estableció que el Gobierno de México eximía al de los Estados Unidos de las obligaciones del Artículo XI del Tratado de Guadalupe, y así, junto con una porción más de territorio nacional se perdió un buen instrumento para contrarrestar las periódicas reclamaciones de nuestros vecinos.

Los diplomáticos mexicanos, además, que tanto habían porfiado para que los Estados Unidos tomaran a su cargo las reclamaciones de sus nacionales, y que habían logrado introducir una disposición en el Tratado, vieron perdida su ilusión cuando el Senado norteamericano rehusó ratificar esa porción y ella salió del pacto.²⁹

Más Reclamaciones y la Capitulación de Ocampo. Forsyth sucedió a Gadsden como ministro de México en 1857, y en su bagaje traía instrucciones del Secretario Marcy para continuar reclamando, tal como lo había hecho el aventurero de Carolina con respecto a Diez de Bonilla. Forsyth llegó repleto de entusiasmo, y muy pronto concertó, por encima de sus órdenes, un préstamo para México de 15 millones de dólares, de los cuales tres millones debían ser retenidos para pago de reclamaciones norteamericanas y cuatro millones para cubrir las inglesas. Forsyth fue bastante gráfico al describir este nuevo tratado, como "*hipoteca sobre el territorio de un vecino pobre, que permitirá más tarde obtener una aplicación pacífica del bien, con el consentimiento del deudor*". Este convenio no fue enviado por el Presidente Pierce al Senado, en vista de lo cercano de su despedida del poder.

Me Lane, de larga fama en nuestra historia, venía advertido por su gobierno para reconocer a Juárez si las circunstancias lo garantizaban, y para ofrecer diez millones por la Baja California, de los cuales dos se retendrían para pagar las demandas de nacionales estadounidenses contra la República. Se instaló en Veracruz, en febrero de 1859, y perdió poco tiempo en formalidades.³⁰ Empezó desde luego a ma-

chacar sobre la compra de la Baja California, y algún eco encontró en el gabinete de Juárez. Empero Miguel Lerdo, Secretario de Hacienda, se opuso firmemente a cualquier cesión, y fue el factor decisivo en ese momento.

El gobierno de Buchanan hubo de conformarse con algo más modesto: un pacto de comercio: el llamado Me Lane-Ocampo, por el cual se daban derechos de libre y perpetuo tránsito, a través del Istmo de Tehuantepec, también de Matamoros a Mazatlán, e igualmente de Nogales a Guaymas, así como derechos de puertos en el Pacífico, a cambio de cuatro millones de dólares, de los cuales dos millones serían retenidos para satisfacer a los sempiternos reclamantes norteamericanos.³¹ La Providencia especial que vela sobre los países pequeños determinó que esta humillante convención no fuese aceptada por el Senado norteamericano.

El Ajuste de Reclamaciones de 1868. La Guerra de Secesión entretuvo entonces a los Estados Unidos, y por esos años nos vimos libres de demandas. Además, existía allí cierta simpatía hacia Juárez, que a su vez había mostrado inclinación por la causa de la Unión. Por otra parte, la presencia en Washington, desde 1867, de nuestro enviado Matías Romero, contribuía grandemente a crear un cierto espíritu de entendimiento, pues era éste agradable y talentoso, y había causado muy buena impresión en aquel país. Empero, en medio de tal atmósfera de comprensión no dejaba de ser ominoso el informe que remitió en marzo de 1867 dando a conocer que el Departamento de Estado le había hecho notar que existían "multitud de reclamaciones contra México".³²

Romero recibió instrucciones de Lerdo, un tanto inciertas,³³ para concluir una convención de reclamaciones con los Estados Unidos, con el fin de apaciguar a éstos. Pero es evidente que ni Lerdo ni Romero estaban preparados para una negociación tan técnica y tan difícil, pues no contaban con experiencia, ni con buenos consejeros. Tuvo don Matías que valerse de un asesor del Departamento de Estado para que le redactara el proyecto de convención,³⁴ y creyó entusiasta e ingenuamente que podría hacer ingresar las reclamaciones de mexicanos por daños recibidos de indios, equilibrando

así las demandas. El resultado de las labores de la Comisión de Reclamaciones que de ahí surgió demostró bien pronto que todo ello era rosada ilusión, pues de 998 reclamaciones mexicanas que sumaban 87 millones, fueron aceptadas y adjudicadas sólo 167, por valor de 150,000 dólares únicamente, lo sea el 0.02 % de lo reclamado!

La Comisión, cuyo trabajo tomó más de siete años, anduvo lejos de demostrar ser un cuerpo eficiente. Su labor puede considerarse desalentadora. No se distinguió ni por su sensatez, ni por su capacidad. Tan absurdas fueron las reclamaciones que llegaron a este Tribunal, que el total de lo adjudicado a los súbditos norteamericanos fue de 6/10 de 1 % del valor reclamado, y si se quita de ahí lo de Weil y de La Abra, lo neto resulta de 4/10 de 1 %. Tal despilfarro de diplomacia, tal despliegue de actividad curialesca evidencia la superfluidad de esa Comisión y pone de manifiesto otra vez que las convenciones de reclamaciones, en lugar de constituir una razonable limitación de las reivindicaciones son, por el contrario, causa eficiente para fraguar muchas nuevas. El resultado de la Comisión de 1868 es la prueba excelente de que las representaciones diplomáticas reclamatorias que se hicieron a México por los agentes de los Estados Unidos de 1848 a 1868 estuvieron, casi en su totalidad, infundadas. Esta Comisión de 1868 contribuye grandemente a confirmar el desprestigio de estos cuerpos arbitrales.

Las Reclamaciones Durante el Porfiriato. Tocó a Porfirio Díaz confrontar una técnica nueva del reconocimiento de gobiernos: la de otorgarlo siempre y cuando se cumplieran tales o cuales condiciones, a sabor del país reconociente. Esta vez la Casa Blanca deseaba sacar otra convención de reclamaciones.³⁶ Por otra parte, el 31 de enero de 1877 se vencía el primer abono de 300,000 dólares, de los cuatro millones, poco más o menos, a que fuera condenado México por la Comisión de 1868 y resultaba embarazoso recibir pagos de un gobierno no reconocido.

Foster, ministro de Estados Unidos, presentó al gobierno mexicano a principios de 1877, como condición para el reconocimiento, el proyecto de estipulaciones de un tratado, el

cual comprendía el ajuste de las reclamaciones surgidas de préstamos forzosos, de los daños y pérdidas causadas a norteamericanos con motivo de la infructuosa revolución de Díaz de 1871-1872, así como determinadas sugerencias para solucionar otras cuatro reclamaciones que habían ocurrido en el entretanto.³⁷ Al fin, después de una crisis diplomática mexicano-norteamericana muy seria, de ribetes bélicos, se otorgó el reconocimiento a Díaz en abril 9 de 1878, y la innegable astucia de éste había hecho eliminar el proyectado pacto de reclamaciones. No pequeña gratitud se debe a Vallarta, Ministro de Relaciones, quien en sus discusiones con Foster, enviado norteamericano, sobrepasó en diplomacia a este caballero.

El régimen de Díaz gozó de gran tranquilidad en este aspecto de los requerimientos yanquis. Aunque de cuando en cuando ocurrían reclamaciones por los conductos diplomáticos, no hay constancia de presiones en todo ese período. Un síntoma optimista fue que desde 1877 no se hicieron intentos por los Estados Unidos para alguna convención de reclamaciones. El Porfiriato, con ese gris prestigio que apelaba a las cortes y gobiernos extranjeros, pues el despotismo atrae a los soberanos poderosos, alejó a distancia las reclamaciones. Ese gran pasatiempo diplomático de la Casa Blanca, las convenciones de reclamaciones, dejó de entretener la mente de los funcionarios exteriores yanquis, hasta 1911.

Pero no se piense que lo de Díaz tenía el alma suficiente, para ser duradero. Era una superestructura antinatural. Entre la clase directora y la masa de la población existía un abismo insondable. El Porfiriato, además, era extranjerizante y desnacionalizador. Por eso la Revolución tenía que venir como un torrente, y en sus aspectos más acusados, habría de presentarse lastimando los intereses extranjeros y trayendo otra vez la cauda de las innobles reclamaciones.

La Revolución y las Reclamaciones. Una de las reivindicaciones revolucionarias más notables era aquella dirigida contra la explotación de la riqueza del país hecha por los extranjeros. De ahí que, por contrapartida a la actitud hostil hacia lo extranjero, recibieran los gobiernos revolucionarios

requerimientos y reclamaciones perentorias. Notable fue la actitud de aquel inescrupuloso aventurero, senador Albert Fall, que pretendía en el Senado norteamericano, en 1912, exigir a México la Baja California.

A los regímenes revolucionarios, por otra parte, interesaba ganar la buena voluntad de los países, especialmente la de los Estados Unidos, y por ello desde un principio dieron manifestaciones de querer indemnizar a los extranjeros que hubiesen recibido perjuicio por la lucha armada. Así, al establecerse la paz entre Díaz y Madero, en Ciudad Juárez, en mayo de 1911, en el convenio respectivo, se estableció que el gobierno interino de De la Barra se entendería con las indemnizaciones por tales daños.³⁸

El Congreso Federal, por ley de 31 de mayo de 1911, decretó que se afectaría el presupuesto con una partida especial para cubrir reparaciones por daños emanados de la Revolución, designándose una comisión para analizar y proponer el monto de esas expensas.³⁹

Sin embargo, la Comisión llamada Consultiva resolvió que no podía considerarse que el Estado mexicano era responsable por daños causados por los rebeldes. El impopular embajador H. L. Wilson, en diciembre de 1912, hizo insinuaciones para el establecimiento de un tribunal de arbitraje, para estudiar las reclamaciones, pero la caída de Madero previno cualquier progreso en esa materia.

Para cimentar su prestigio, Carranza, desde Monclova, en mayo de 1913, expidió un decreto comprometiéndose a pagar no sólo a los extranjeros, sino también a los mexicanos, los daños sufridos durante la revolución maderista y carrancista, hasta la restauración de la Constitución. El decreto indicado proveía el establecimiento de comisiones, una mexicana y una mixta, para cuando Carranza asumiera el poder ejecutivo. La promesa la hizo buena el Primer Jefe en noviembre de 1917, cuando promulgó una ley,⁴⁰ instituyendo una comisión de reclamaciones que se encargaría de estudiar las reclamaciones relativas a daños causados por tropas revolucionarias, del gobierno o por el ejército federal. El Presidente decidiría en última instancia. En caso de que el interesado extranjero objetara la decisión de la comisión, se nombraría

una junta arbitral, formada por un representante del Presidente, otro designado por el agente diplomático del país del reclamante y un tercero designado por ambos.

En agosto 30 de 1919 se expidió un nuevo decreto, que reproducía sustancialmente las disposiciones de la ley de 1917 y creaba una Comisión Nacional de Reclamaciones. No parece que esta Comisión haya tenido ningún papel importante para ajustar las reclamaciones de norteamericanos.

La Revolución detuvo esos años el proceso normal y tradicional de las reclamaciones, pues eran otras las cuestiones más urgentes que ocupaban al vecino gobierno. Además, en esa etapa interesaban por su importancia los perjuicios recibidos del movimiento armado. Pero las reclamaciones se fueron guardando implacablemente de tal suerte que cuando hubo una nueva oportunidad de ventilarlas, en Bucareli, en 1923, ellas montaban ya, según cálculos de expertos, a 170 millones de dólares.⁴¹

*Las Convenciones de Reclamaciones de 1923 (Tratados de Bucareli).*⁴² Como el método de las reclamaciones, a pesar de ser ya un anacronismo internacional y reliquia del siglo XIX, había dado tan excelentes resultados a los Estados Unidos, fue natural que recurrieran a ellas una vez más, en ocasión de las dificultades causadas por la presencia del régimen no reconocido del general Álvaro Obregón. Los Estados Unidos veían con alarma, además de la presencia de un gobierno revolucionario en México, una serie de medidas legislativas que afectaban su concepto sacrosanto de la propiedad privada. Intentaron desde luego asegurar la posición de sus nacionales en este país y recurrieron a la desprestigiada maniobra del reconocimiento condicionado, tal como lo había hecho con Díaz en 1877-1878.

Así, desde mayo de 1921, el gobierno de la Casa Blanca había propuesto un artificioso tratado de paz, amistad y comercio, en donde se proponía atrevidamente la restricción de la expropiación de bienes de norteamericanos, restauración de propiedades e intereses que hubiesen sido destruidos por la lucha armada, aceptación de la responsabilidad por daños causados a súbditos de los Estados Unidos, convenciones para

el ajuste de reclamaciones, prohibición de dar efecto retroactivo a leyes constitucionales, etc.,⁴³ todo ello a cambio de la reanudación de relaciones diplomáticas.

El tratado así propuesto era inadmisibile, pero era difícil para el régimen obregonista por otra parte, escapar a la implacable presión norteamericana. Hubo un regateo diplomático durante meses entre representantes extraoficiales de los Estados Unidos, Warren y Payne, y dos comisionados mexicanos, González Roa y Ross, en la casa N^o 85 de Bucareli (de donde toman su nombre los Convenios) y a la postre la Casa Blanca se satisfizo con una declaración formal y definida de la posición y de las intenciones del régimen obregonista, y con dos convenciones de reclamaciones: la llamada General, y la Convención Especial.

a) La Convención General de Reclamaciones, que se firmó en México en septiembre 8 de 1923 ⁴⁴ proveía el ajuste de todas las reclamaciones de ciudadanos de México en contra del gobierno de los Estados Unidos, y todas las reclamaciones de ciudadanos de los Estados Unidos en contra de México, presentadas a cualquiera de los dos gobiernos, desde el 4 de julio de 1868, fecha en que se había suscrito la Convención de Reclamaciones de este año, o sea, ¡reclamaciones por cincuenta y cinco años!

Es asombroso que se hubiesen propuesto examinar las reclamaciones desde dos generaciones atrás. Indudablemente debió haberse planeado un término de prescripción. La inclusión de reclamaciones tan antiguas era desaconsejable desde el punto de vista de la técnica jurídica y desde el criterio de la práctica.

Como en otras convenciones precedentes, sólo se explica la admisión de estas circunstancias por parte de los comisionados mexicanos, bien por la tentación infundada de meter reclamaciones de mexicanos que pudieran contrarrestar el número y la cuantía de las norteamericanas, o bien simplemente por imprevisión, o por desconocimientos de la realidad. Pero la verdad es que si con esa Convención se buscaba suprimir una causa de fricción, en lugar de ello se crearon muchas otras más. Pero no sólo padecía la Convención General de esta falta de cuidado. Los delegados mexicanos admitieron la deroga-

ción de un gran principio, aquel que enuncia que un extranjero, antes de llevar una reclamación al foro internacional, debe intentar el agotamiento de todos los recursos locales de justicia a su disposición, también llamado "Cláusula Calvo".⁴⁵ En efecto, en el Artículo V de la Convención General se proveía.

Las Altas Partes contratantes, deseosas de efectuar un arreglo equitativo de las reclamaciones de sus respectivos ciudadanos y concederles mediante ello compensación justa y adecuada por sus pérdidas o daños, convienen en que la Comisión no negará o rechazará ninguna reclamación alegando la aplicación del principio general de derecho internacional, de que han de agotarse los remedios locales como condición precedente a la validez o admisión de cualquier reclamación.⁴⁶

La Convención General contenía una novedad con respecto de convenciones de reclamaciones precedentes: la "asignación" o "allotment", una institución *sui generis* que permitía endeuzar demandas ante la Comisión a socios extranjeros de compañías mexicanas y aun a acreedores extranjeros de dichas compañías.⁴⁷

Para estudiar y adjudicar las reclamacones, se creaba en la Convención una comisión o tribunal mixto, formado por tres miembros. Cada gobierno designaría uno de ellos, y el tercero, o comisionado presidente, debería designarse por mutuo acuerdo de ambos gobiernos, o a falta de ello, por el Presidente del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya. Esto último revela una admirable impericia, pues no ha existido ningún funcionario de este nombre. Empero, por un intercambio de notas precedente al canje de ratificaciones se aclaró esto, es decir: "el Presidente del Consejo Administrativo Permanente de la Corte Permanente de La Haya". Las reglas de procedimiento de la Comisión serían similares a las de la Comisión de 1868, o sea, un anacronismo que a la postre los comisarios no tuvieron en cuenta y que evidencia el desconocimiento de estos problemas y la asombrosa falta de previsión.

b) La Convención llamada "Especial" se suscribió en esta capital el 10 de septiembre de 1923, para arbitrar los daños

causados por las fuerzas revolucionarias, desde el 20 de noviembre de 1910 hasta el 31 de mayo de 1920.⁴⁸ Una comisión semejante a la establecida por la Convención General, fallaría en la ciudad de México las reclamaciones que se le sometieran. Las reglas del procedimiento serían similares a aquellas que rigieran para la Comisión de Reclamaciones de 1868.

También como en el caso de la Convención General, en ésta se estableció la novel aunque arbitraria institución de la "asignación" o "allotment". Aquí también se renunció a la regla del agotamiento de los recursos locales (Cláusula Calvo) en el Artículo VI de la Convención.

La Convención Especial deroga los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, que establecen la no responsabilidad de un país por causa de asonada, motín, revolución o actos similares, principios que no admiten más excepción que la ausencia de la debida diligencia para reprimir, cuando hubiere oportunidad de tomar providencias. Hubo exceso de generosidad en esta capitulación, tanto más notable en el caso de una nación empobrecida y desprovista, como el México de entonces.

Ambas convenciones, la Especial y la General, no resultan instrumentos claros ni precisos. Su lenguaje es ambiguo. Su fraseología, barroca y complicada. No proporcionan, además, reglas precisas de procedimientos. Las Comisiones establecidas por esos pactos se antojan tribunales medievales. Ni siquiera se tomaron las precauciones elementales para asegurar la plena prueba de la nacionalidad auténtica del reclamante, lo cual es de primordial importancia en la técnica de las reclamaciones.

*El Fracaso de las Comisiones de Reclamaciones que Brota-
ron de Bucareli.*⁴⁹ I. La llamada Comisión Especial de Reclamaciones tuvo una existencia pobre y menguada. La primera reunión de los comisarios ocurrió en México, en agosto 22 de 1924, presidiendo Rodrigo Octavio, del Brasil, figurando como agentes don Fernando González Roa, por México, y Ernesto B. Perry, por los Estados Unidos. De ahí en adelante la Comisión anduvo dando tumbos hasta su desaparición, en agos-

to de 1931. Octavio, sintiéndose presionado, había renunciado desde 1926.

En todos esos años sólo examinó 18 casos: el de Naomi Russell,⁵⁰ cuyo esposo fue muerto por Pascual Orozco, y de las 17 reclamaciones llamadas "los casos de Santa Isabel",⁵¹ originados por el asesinato que hizo Francisco Villa el 16 de enero de 1916 de dieciséis mineros y empleados norteamericanos que venían a reabrir las minas de Cusihiuriachic por invitación de Carranza. Todas ellas fueron desechadas, por improcedentes.

Se habían sometido a la Comisión Especial 3,176 reclamaciones por daños sufridos por las fuerzas revolucionarias, con un exagerado valor de 421.300,032 dólares, 41 centavos. Un cálculo somero pone de relieve que a ese paso la Comisión Especial hubiese tardado siglos en acabar su tarea. Las fricciones ocurridas en su seno fueron constantes y graves. El confuso lenguaje de la Convención Especial sobre cuáles eran las autoridades causantes de los daños permitía discusiones interminables.⁵²

Ante el notorio fracaso de este cuerpo, los Estados Unidos optaron por una solución intermedia, esto es, sin abandonar el tema de las reclamaciones, desistieron del aparato del tribunal y entraron a negociar directamente un arreglo. El embajador norteamericano Daniels, que vino poseído de un cierto espíritu de concordia,⁵³ logró un tratado en 1934, el 24 de abril,⁵⁴ para el arreglo global de las reclamaciones comprendidas en la Convención Especial, y por el cual México accedía a pagar una suma total, que se obtendría aplicando a todas las reclamaciones registradas, exceptuando las 18 decididas y las duplicadas, el factor que resultase de lo pagado por las Comisiones de Reclamaciones con otros países en esas fechas, en relación con lo reclamado por los nacionales de ellos.⁵⁵ Para obtener este porcentaje, los dos países convinieron (Art. V del Tratado de 24 de abril) en designar un comité bipartito que determinaría el coeficiente correcto. Entretanto, y para mostrar su buena voluntad, México convino en pagar un primer abono de 500,000 dólares el 1º de enero de 1935.

El comité bipartito se integró con D. Manuel J. Sierra, por México, y por el autor Edgar Turlington, por los Estados

Unidos. El dictamen fue rendido el 27 de junio de 1935 y estableció el factor de 2.6362 % para todas las reclamaciones y, por consecuencia, aplicando este coeficiente a todas las reclamaciones listadas y aceptadas, lo debido resultaron ser 5.448,020 dólares, 14 centavos.⁵⁶

Para entonces, con esa sorprendente eficiencia yanqui, ya el Congreso norteamericano había establecido, por ley de 10 de abril de 1935, una Comisión Especial Interna, para ajustar a sus propios reclamantes, distribuyéndoles proporcionalmente el dinero pagado por la República Mexicana.⁵⁷ La Comisión laboró hasta agosto de 1938, y dispuso de todas las reclamaciones, y con raro cálculo llegó a establecer una cifra de pesos 5.206,973.83 para cubrir a todos los reclamantes, lo cual, con los gastos, ajustó perfectamente la cantidad cubierta por México. Mayor precisión no podría haberse encontrado.

No deja de sorprender que los casos de Santa Isabel y de Naomi Russell volvieran a aparecer en el seno de la Comisión Norteamericana, y no obstante que, según se vio arriba, habían sido desechadas esas reclamaciones en vista de su notoria improcedencia, por la Comisión Especial Mexicano-Norteamericana de Reclamaciones en 1926 (lo de Santa Isabel, incluso con la plena concurrencia del comisionado norteamericano) fueron estudiados de nuevo y la Comisión Interna los encontró adecuados y adjudicó a los interesados cerca de 100,000 dólares.⁵⁸ Ello conduce a la reflexión que ni a los mismos Estados Unidos logran convencer los fallos de las comisiones internacionales de reclamaciones y contribuye, desde luego, al descrédito del sistema entero de las reclamaciones.

II. La Comisión General de Reclamaciones probó ser fuente de graves disensiones y sitio de despliegue curialesco. Se instaló con algún aparato, en la ciudad de México, el 30 de agosto de 1924. El presidente de ella resultó ser el capaz jurista holandés van Vollenhoven. Por México figuró Genaro Fernández Mac Gregor, y por los Estados Unidos, Mr. Fred K. Nielsen, la mayor parte del tiempo. Ante la Comisión se presentaron 2,781 demandas por parte de los Estados Unidos, con un valor conjunto de 513.694,267 dólares 17 centavos, y por parte de México, 836 reclamaciones, por una suma de 245.159,395 dólares, 32 centavos.

La Comisión General actuó hasta agosto 10 de 1931, después de varias prórrogas en que los gobiernos convinieron los años 1927 y 1929. El doctor van Vollenhoven renunció en 1927. Le continuó hasta 1929 sin pena ni gloria un oscuro abogado danés, Kristian Sindbaile, y terminó con la faena el doctor Horacio Alfaro, de Panamá.

En los anodinos siete años de su mediocre existencia, este cuerpo resolvió únicamente 139 reclamaciones norteamericanas y 9 mexicanas. De las mencionadas, rechazó 50 estadounidenses y 5 de México. O sea que a ese ritmo hubiesen sido necesarios ciento ochenta años para disponer de todas las reclamaciones planteadas. El tribunal no llegó a examinar ni siquiera el 5 % de las demandas.

El último de los casos examinados, el de la International Fisheries,⁵⁹ fue la gota que colmó el vaso y puso en evidencia la profunda separación que existía entre los miembros de la Comisión. Sirvió de epitafio a este cuerpo. En este asunto, fallado en julio de 1931, se debatía el problema de una Cláusula Calvo. El comisionado norteamericano Mr. Nielsen provocó un incidente procesal⁶⁰ que dio al traste con las reuniones del tribunal, pero el fondo de la ruptura yacía en una visible animadversión entre los comisionados, y en que las cuestiones planteadas se movían en el absurdo.

Así estrangulada la Comisión General, sólo quedaba abierta la vía de la negociación directa entre los dos países. La presencia de Josephus Daniels, enviado norteamericano, sirvió meses más tarde para salvar el obstáculo. Al fin, después de largas conversaciones, fue concluido entre el Secretario de Relaciones y el embajador de los Estados Unidos un Protocolo por el cual se imprimían cambios fundamentales en el procedimiento y en la estructura de la Comisión General de Reclamaciones. Este documento es un pacto de naturaleza bien extraña, pues no encaja dentro de las formas tradicionales de los convenios.

El Protocolo,⁶¹ que lleva fecha 24 de abril de 1934, constituye el reconocimiento formal y definitivo del fracaso de las comisiones de reclamaciones y la confesión más explícita de que el método había fallado una vez más. Por este Protocolo convinieron Daniels y Puig Casauranc, en que discutirían for-

malmente las reclamaciones agrarias, para buscarles un medio de solución. También se proveía el establecimiento de un comité bipartito para estimar las reclamaciones y dictaminar el monto de las que procedieran. El Protocolo, asimismo, señalaba en su complicado texto que al acabar el comité sus tareas, los gobiernos suscribirían una Convención para el arreglo global de las reclamaciones, o bien, para la resolución de cada una en sus méritos, según resultara de los datos que dieran los comisionados. El Protocolo de 1834 reconocía que para esa fecha el arreglo "global" era prematuro e imposible.

Varios años duró el examen de las reclamaciones y el regateo desembocó en el Arreglo Global del 19 de noviembre de 1941.⁶² No es factible encontrar detalles sobre las estimaciones de los comisionados Benito Flores, por México, y Underwood, por los Estados Unidos, en relación con las reclamaciones, ni cuáles fueron los datos que sirvieron de base para llegar a fijar la cantidad motivo de este Arreglo Global.⁶³ Tal vez los comisionados se valieron de reglas de índole práctica, pero en una materia tan delicada, en que resulta un gravamen tan pesado sobre una nación desprovista, debió de haberse dado a conocer al pueblo los motivos de esa exacción. El convenio para el ajuste global determinó que el gobierno mexicano pagaría, en total, 40 millones de dólares para la satisfacción de las reclamaciones, en abonos de dos y medio millones al año. Enríquez, con gran optimismo señala que fue "un magnífico negocio",⁶⁴ como si la historia no nos enseñara la injusticia presente en la mayor parte de las reclamaciones, y la improcedencia ética, legal y material, de la mayoría de ellas. Desde luego, a los mexicanos de esta generación no nos satisfacen las cuentas galanas que hace este autor, único, por otra parte, que se atrevió a referirse a esta cuestión del arreglo general de las demandas norteamericanas.

Una vez asegurado así el destino de las reclamaciones, el gobierno de los Estados Unidos expidió una "Ley para el Ajuste de las Reclamaciones a México", el 18 de diciembre de 1942,⁶⁵ por la cual se creaba una comisión doméstica de reclamaciones que funcionó durante cuatro años. Con esa rara precisión de las comisiones internas del otro país, ella adjudicó reclamaciones por un valor ligeramente superior a los

40 millones, de manera que no quedara un centavo sin repartir.⁶⁶

Todo ello provoca la reflexión de que el camino más práctico y más efectivo para un país que puede hacerlo parece ser el de reclamar diplomáticamente al otro para después obtener una Convención de Reclamaciones, de la que sale una comisión o tribunal de reclamaciones, el que, al fracasar naturalmente, deja abierta la puerta para un ajuste global y éste permite subsecuentemente el funcionamiento de una comisión doméstica, que de alguna manera sabrá cómo distribuir hasta el último centavo de lo recibido, con lo cual se cierra un ciclo muy interesante.

Tal ha sido, a grandes rasgos, la desventurada historia de las reclamaciones a México. Evidentemente no sirvieron ideal alguno. Su único resultado positivo, si lo tuvieron, fue despojar a una nación de sus mermados recursos, en beneficio de intermediarios de cortos escrúpulos, de negociantes de reclamaciones, y si hemos de creer a la voz pública, en provecho también de dignatarios políticos de tenebroso linaje. Han servido asimismo de almacén de agravios y celos, que pesan sobre la concordia internacional.

Cuando se observa el funcionamiento de las comisiones que se instituyeron para ajustar las exigencias de los ciudadanos de los Estados Unidos, formuladas a través de su gobierno, se descubre a menudo la sutil disensión entre sus miembros, algunas veces el desmedido amor propio de sus componentes, la estéril vanidad de muchos de ellos y, en frecuentes ocasiones, la incapacidad y la limitación de los comisionados. La conclusión necesaria es que no muestran utilidad alguna, y que existen otros métodos más plausibles para solucionar diferencias de esa clase. En vista de su visible ineficacia, debieran esfumarse para siempre del paisaje de las relaciones internacionales. El desprestigio de las reclamaciones y su notoria superfluidad determinan su forzosa exclusión de las instituciones de la moderna comunidad de los Estados, fincada en el respeto escrupuloso de los derechos de los demás si es que ha de pervivir esa comunidad.

NOTAS:

¹ VATTEL, Emer. *Le Droit des Gens* (Edición de Pradier-Fodcré). Libro II, Capítulo VI, p. 67: "Quienquiera que causa mal a un ciudadano, ofende indirectamente al Estado, el que está obligado a proteger a este ciudadano; y el soberano de aquél debiera vengar esas injurias castigar al agresor y, si posible, obligarlo a efectuar satisfacción plena; pues de otra manera el ciudadano no obtendría el gran fin de la asociación civil, que es la seguridad."

² VATTEL, p. 78: "Pero como es imposible, aun al Estado cuya legislación sea más completa y su soberano el más vigilante y absoluto, moderar todas las acciones de sus súbditos, y contenerlos siempre dentro de la más exacta obediencia, sería injusto imputar a una nación, o a su soberano, todas las faltas que los ciudadanos cometieron. No puede decirse en verdad que se ha recibido injuria de una nación por que se la haya recibido de algunos de sus miembros."

³ BORCHARD, Edwin. *Diplomatic Protection of Citizens Abroad*. New York, 1916, p. 16.

⁴ MANNING, W. R. *Early Diplomatic Relations between the United States and Mexico*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1916, pp. 775-776.

⁵ CALLAHAN, James Morton. *American Foreign Policy in Mexican Relations*. New York, Mac Millan, 1932, p. 33.

⁶ DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. *Legislación Mexicana (Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República)* (11 Vols.). Edición Oficial, México, 1876. (1876-1879). Tomo I, pp. 670. "Reglamento para la distribución de Comisos", Decreto núm. 356 y Orden núm. 260, "Arancel General Interino para Aduanas Marítimas", Tomo I, pp. 567-586.

⁷ Nota de Poinsett a Alamán, julio 21 de 1825, ASR, Expediente núm. 12-12-53, H/242 (73:72)1.

⁸ Nota de Poinsett a Camacho, 8 de julio de 1826, ASR, Exp. núm. 12-12-16, H/242. Poinsett a Alamán, 16 de noviembre de 1826, ASR, Exp. 3-5-4378, H/242 (73:72) 6; Poinsett a Cañedo, 25 de agosto de 1828, ASR, Exp. 12-12-16, H/242 (73:72)1.

⁹ DUNN, Frederick Sherwood. *Diplomatic Protection of Americans in Mexico*. Columbia, New York, 1933, p. 16.

¹⁰ MOORE, John Bassett. *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party* (VI vols.). Washington, 1898. Tomo II, p. 1212.

¹¹ RICHARDSON, James D. *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents* (10 vols.), Washington, 1896-1899. Tomo III, p. 278.

¹² *Tratados y Convenciones concluidos y ratificados por la República Mexicana desde su Independencia*. Edición Oficial. Gonzalo A. Esteva. México, 1878, p. 181.

¹³ *Tratados y Convenciones...* (1878), p. 189.

14 *Tratados y Convenciones celebrados y no ratificados por la Nación Mexicana*. Edición Oficial, México, Imprenta de Gonzalo A. Esteva (1878), Tomo II, p. 132.

15 Nota de Slidell a De la Peña y Peña, dic. 24, 1845.

15a En *Tratados y Convenciones* (1878), p. 263.

16 MOORE. *International Arbitrations*, Tomo II, p. 1258.

17 Senate Report. Núm. 182. 37 Cong. 1st. Session, p. 3.

18 MOORE. *International Arbitrations*. II, pp. 1264-65.

19 DUBLAN Y LOZANO. *Legislación Mexicana*, V. p. 187, núm. 2918.

20 RIPPY, Fred J. *The United States and Mexico*. Crofts. New York, 1931, p. 50.

21 RIPPY, pp. 52-55. El Tratado no ratificado, en *Tratados y Convenciones celebrados y no ratificados* (1878), p. 166.

22 RIPPY, pp. 54-55.

23 DUNN. *Diplomatic Protection*, p. 63.

24 Distamen de la Comisión Especial de Tehuantepec, del Senado. México, 1851, p. 51.

25 DUNN, *Diplomatic Protection*, p. 67.

26 SEPÚLVEDA, César. *Historia y Problemas de los Límites de México*, en *HISTORIA MEXICANA*, núms. 29-30, p. 18. Véanse, además, GARBER, P. N., *The Gadsden Treaty*, Philadelphia, 1922, pp. 75 ss.

27 DUNN, *Diplomatic Protection*, p. 71.

28 *Tratados y Convenciones* (1878), p. 258.

29 El Tratado, tal como quedó suscrito entre Diez de Bonilla y Gadsden figura en *Tratados y Convenciones celebrados y no ratificados* (1878), p. 168. Véase en especial sus Artículos II y IV.

30 CALLAHAN. *American Foreign Policy*, p. 261.

31 Véase el texto del Tratado en CUE CÁNOVAS, Agustín. *El Tratado Mc Lane-Ocampo*, segunda edición. Centenario, México 1959, pp. 159 y sgtes. Esta obra defiende el pacto. Una ardiente defensa de Ocampo en VALADEZ, José C. *Don Melchor Ocampo, Reformador de México*. Editorial Patria, México, 1954, pp. 357-381. También FERNÁNDEZ MAC GREGOR, Genaro. *El Istmo de Tehuantepec y los Estados Unidos*, México, 1954, pp. 155-220, contiene una discusión sobre este apasionante episodio.

32 COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Estados Unidos contra Porfirio Díaz*. Hermes, México, 1956, p. 23.

33 COSÍO VILLEGAS. *Estados Unidos...*, p. 26.

34 *Ibid.*

35 Véase *Reclamaciones Internacionales de México y contra México sometidas a Arbitraje*. Edición del Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1899 (2 vols.), *passim*, y MOORE, *International Arbitrations*, II, pp. 1287-1369, para un pormenor de las labores de la Comisión.

36 Sobre este regateo diplomático, que duró año y medio, véase MAC CORKLE, Stuart Alexander. *American Policy of Recognition towards Mexico*, Baltimore, 1933, pp. 67-81. SEPÚLVEDA, César. *La Teoría y la Prá-*

tica del Reconocimiento de Gobiernos, México, 1954, pp. 50-51. Cosío VILLEGAS, *Estados Unidos...*, pp. 43-226.

37 MEMORÁNDUM DE FOSTER A VALLARTA, junio 23 de 1877.

38 CONVENCIÓN DE CIUDAD JUÁREZ, Artículo IV, mayo 21, 1911.

39 DIARIO OFICIAL, junio 16, 1911, p. 3. También SALAS, Mariano. *Defensa de México*, México 1920, p. 56.

40 LEYES Y DECRETOS. II, p. 181.

41 TURLINGTON, Edgard. *Mexico and its Foreign Creditors*, Columbia Univ. Press, New York, 1936. Tabla, p. 320.

42 Sobre este interesante episodio de las relaciones México-Estados Unidos consúltese: GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. *Los Convenios de Bucareli*, Polis, México, 1938. PANI, Alberto. *La Cuestión Internacional Mexicana-Norte americana durante el gobierno del General Don Alvaro Obregón*, tercera edición, México, 1949. SEPÚLVEDA, César. *Las Relaciones Diplomáticas entre México y los Estados Unidos en el Siglo XX*, Montevideo, 1953.

43 PANI. *La Cuestión Internacional*, pp. 16-25.

44 En *Tratados y Convenciones vigentes entre México y Otros Países*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (1930-1938), VI vols. Tomo I, pp. 193-196.

45 Para un examen de este dispositivo, véase SEPÚLVEDA, César. *La Responsabilidad Internacional del Estado y la Validez de la Cláusula Calvo*, México, 1944. SHEA, Donald R. *The Calvo Clause*, Minnesota, 1954.

46 En descargo de los comisionados mexicanos, digamos que ya figuraba este artículo en una contraposición del Secretario de Relaciones Pani. PANI, *La Cuestión Internacional*, p. 48.

47 Una crítica de esta institución en GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. *Los Convenios de Bucareli*, pp. 122-126.

48 En *Tratados y Convenciones* (1930), Tomo I, p. 197.

49 Sobre el trabajo de estas Comisiones: GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. *Los Convenios de Bucareli*, pp. 116-185; FELLER, Añ H., *The Mexican Claims Commissions* (1923-1934), Mac Millan, New York, 1935; DE BEUS, J. O. *The Jurisprudence of the Mexican General Claims Commission*.

50 El fallo de la Comisión, con votos particulares, y el voto disidente del comisionado norteamericano en *Reports of International Arbitral Awards*. United Nations, Tomo IV, pp. 805-914.

51 La sentencia respectiva expedida por unanimidad, en *Reports of International*, IV, pp. 787-807, bajo el nombre de Cornelia J. Pringle y otros, decidida en abril 26 de 1926.

52 Artículo III de la Convención.

53 La gestión de Daniels en su autobiografía: *Shirt - Sleeve Diplomat*, Univ. of North Carolina Press, 1947.

54 En *Tratados y Convenciones* (1930), Tomo VI, p. 103.

55 Alemania, Bélgica, España, Gran Bretaña e Italia.

56 En *Especial Mexican Claims Commission*, Report to the Secretary of State. Washington, 1940, p. 700.

57 *Ibid.*, p. 681.

58 *Ibid.*, pp. 104-107.

59 En *Reports of International Arbitral*, IV, p. 691.

60 Nielsen sostuvo que la sentencia había sido expedida sin cumplirse el requisito formal de que la Comisión estuviera reunida, no obstante que la costumbre había derogado ésa como otras muchas reglas de procedimiento, y cada comisario firmaba por separado. Recuérdese también la polémica Cushing-Ashton en la Comisión de 1868. Cfr. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1931-32*, México, p. 268.

61 En *Tratados y Convenciones* (1930), Tomo VI, p. 167.

62 En ENRÍQUEZ JR., Ernesto. *Problemas Internacionales. Reclamaciones y Petróleo. Panamericanismo y Derecho Internacional*, Botas, México, 1942, pp. 45-51.

63 ENRÍQUEZ, *op. cit.*, resulta muy vago. Pueden encontrarse algunas pero insatisfactorias menciones en *Claims of American Nationals against Mexico*. Hearings before a Sub Committee of the Committee of Foreign Relations: U. S. Senate, 77 Congress 2nd Session. Report núm. 2628 (1942), pp. 98-99.

64 ENRÍQUEZ, *op. cit.*, p. 38.

65 US. Statutes at Large. Vol. 56, p. 1058.

66 Según cálculos exactos, lo pagado por México cubrió el 99.47 % de las reclamaciones aceptadas por la comisión doméstica. Véase *Report to Secretary of State, American Mexican Claims Commission*, Washington, 1948, p. 74.