

POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA: DOCTRINA CARRANZA; ACUERDOS DE BUCARELI

Luis Rubén González Tapia

La constitución de 1917, fue el resultado de la lucha de las clases dominadas contra los abusos de empresarios extranjeros respaldados por una dictadura antinacional. No sólo los nuevos derechos laborales, sino también la reapropiación de los recursos naturales de este país, fueron plasmados en la nueva constitución. Es decir, la constitución de 1917, es realmente una constitución nacional pues representa el interés de la nación y no de una clase que obra a favor de capitalistas extranjeros.

Una vez aceptada la constitución, la verdadera dificultad sería aplicarla. Al interior del país, Carranza como presidente se enfrentó a movimientos armados que aún se encontraban levantados. Un país que apenas salía de una guerra civil se encontraba en pésimas condiciones de comunicación, además de tener un aparato burocrático de gobierno débil. A todo lo anterior podemos sumarle los intereses de los empresarios extranjeros por conservar su poder y capital en México. Una vez promulgada la constitución de 1917, las empresas y el gobierno estadounidense y empezaron a ejercer presión, manifestando especial descontento por los artículos 3, 27, 30, 130.

A pesar de las dificultades, el deseo de Carranza era mantener el petróleo bajo el control del Estado, por lo que a lo largo de este periodo realizó varios decretos.

El primero de ellos (13 de abril de 1917) consistió en establecer un impuesto especial del timbre con el 10% a la producción petrolera y sus derivados. Los empresarios extranjeros, a partir de estos decretos, debían pagar al gobierno mexicano por utilizar su petróleo. Obviamente, México recibió respuesta. Empresarios estadounidenses apoyados por su gobierno comenzaron campañas para desprestigiar al gobierno mexicano e incluso amenazaron con la intervención armada. Se llegó al punto en el que el secretario de Estado estadounidense, Robert Lansing, exigió a Carranza no volver a emitir un decreto sin que éste fuera antes revisado por el departamento de Estado. Esta "petición" fue apoyada por seis barcos de guerra cerca de las costas de Tampico. Para entender las posturas de ambos gobiernos debemos destacar las condiciones internas de cada Estado, así como el contexto mundial durante este periodo. Primero, tenemos a un Estados Unidos que se ha consolidado en su fase imperial del capitalismo, y este país al igual que algunas potencias europeas, ahora buscan la expansión de su mercado y la obtención de nuevos recursos naturales. Una de las causas de la Primera Guerra Mundial es la competencia por su expansión. La diferencia de los países europeos con Estados Unidos es la situación geográfica. En un continente sin otra potencia que contrarreste su fuerza, Estados Unidos logro una importante expansión, primero de este a oeste, y luego de norte a sur. Son claras las intenciones de los Estados Unidos, más aún con la declaración de su doctrina Monroe.

México, siempre bajo la lupa de su vecino del norte, corre el peligro de una intervención, pues ya no existe un gobierno afín con los intereses estadounidenses. Las políticas ya no sólo provienen de una clase ajena al interés nacional, sino que la presión del pueblo mexicano, hacen de la

legitimación del nuevo gobierno una prioridad. A estas alturas, ceder a las presiones estadounidenses representaba un peligro al nuevo gobierno carrancista.

El presidente Carranza tomó su decisión rechazando la supuesta oferta de los Estados Unidos para la protección de nacionales y extranjeros en territorio mexicano, que no era más que una amenaza de introducir tropas mexicanas a nuestro territorio. Después, el 1 de diciembre de 1918, frente al Congreso, Carranza expone la doctrina que lleva su nombre.

La Doctrina Carranza considera que la diplomacia no debe utilizarse con el fin de perseguir intereses personales, ni para ejercer presión a otros países a favor de los poderosos. Carranza expresó como principios de la política exterior de México:

“la igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes, y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países... procurando al mismo tiempo obtener... un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se considere Nación Soberana..., que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus asuntos interiores”.

Viendo afectados sus intereses, Estados Unidos parecía cada vez más cerca de declarar la guerra a México. Sin embargo, la situación internacional imposibilitaban a Wilson a intervenir militarmente en México, ya que en Europa, este emitía sus célebres catorce puntos.

ACUERDOS DE BUCARELI

Aunque no hubo una respuesta militar por parte de los Estados Unidos a los decretos de Carranza y su nueva doctrina, las presiones siguieron presentes hasta el gobierno de Álvaro Obregón. La situación política en México, a pesar de contar ya con un respaldo institucional gracias a la constitución, se encontraba aún en una situación muy inestable. Carranza fue asesinado, y el ascenso de Obregón a la presidencia bajo esas condiciones traía complicaciones. De nuevo la injerencia estadounidense se hacía sentir. Es importante, sin embargo, reconocer el cambio en la actuación de éste país. Ya no es a través de la amenaza del uso de la fuerza el medio para alcanzar sus fines políticos. Ahora, las demandas estadounidenses llevan la ventaja de la necesidad de que Obregón sea reconocido como presidente desde el extranjero. Los temas a negociar con el propósito de concretar un tratado, fueron entonces: definir el alcance del artículo 27 en relación con la industria petrolera y a las propiedades agrarias extranjeras, la reanudación del pago de la deuda externa y las compensaciones a los extranjeros por daños a sus bienes y personas durante la revolución. Sin el reconocimiento de los Estados Unidos, Obregón corría el peligro de perder el poder ante movimiento armado apoyado directamente desde Washington. Pero otro peligro dentro de México lo orillo a posponer la negociación con el gobierno estadounidense. El sentimiento nacionalista se encontraba tanto en el pueblo como en la esfera política, por lo que mostrar debilidad frente a un gobierno extranjero que sólo busca aprovechar sus recursos naturales, hubiera significado para Obregón la pérdida de su legitimidad como gobernante, y entonces la venia estadounidense no hubiera servido para nada. La idea de la celebración de un tratado fue rechazada, pero en cambio, se derogaron algunos decretos del periodo de Carranza.

Una de esas derogaciones a favor de empresas petroleras estadounidenses, considerando que los contratos bajo los que comenzaron a trabajar estas empresas son anteriores a la constitución de 1917, hacen inaplicable el artículo 27 por ser retroactivo. A éste, le siguieron varias acciones

similares del gobierno de Obregón. Aunque esto calmo en cierto grado a los estadounidenses, éstos seguían buscando la celebración de un tratado. Aún sin el reconocimiento del país vecino, el gobierno de Obregón se mantenía estable, incluso después de enfrentar una rebelión organizada por su propio secretario de Hacienda, de la Huerta. Para Estados Unidos, el hecho de que un gobierno se mantuviera como se mantenía el de Obregón, sin que éste contara con el reconocimiento estadounidense, empezaba a resultar algo incomodo por lo que podría representar al exterior. Fue entonces que conversaciones secretas entre funcionarios de ambos gobiernos se empezaron a llevar a cabo en una casa de la calle de Bucareli. Los Acuerdos de Bucareli son: a) los norteamericanos aceptaron el pago de las tierras expropiadas con bonos, con algunas excepciones; b) se acordó formar una comisión que investigará las reclamaciones a partir de 1868; las que surgieran durante la revolución serían tratadas aparte; c) los delegados mexicanos aceptaron la irretroactividad del artículo 27.

El 19 de marzo de 1935 el jefe del Departamento Político de la Secretaría de Relaciones Exteriores, licenciado Manuel J. Sierra, transmitió a don Isidro Fabela los deseos del Secretario de Relaciones Exteriores, licenciado Emilio Portes Gil, de que expusiera a esta Secretaría los términos de la Doctrina Carranza.

Fabela respondió a esta petición mediante el memorándum que se transcribe a continuación, el cual se conserva en el Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores: oficio de Isidro Fabela a Manuel J. Sierra, jefe del Departamento Político de la Secretaría de Relaciones Exteriores México, 9 de abril de 1935 111/210 (08)/8575, topográfica 111-311 -38.

El 17 de octubre de 1915 el primer jefe del Ejército Constitucionalista encargado del poder Ejecutivo, don Venustiano Carranza, salió del puerto de Veracruz, donde se había instalado desde la infidencia del general Villa, para recorrer varios estados fronterizos con el fin de cerciorarse de sus necesidades y hacer ver ante la nación entera que sus relaciones con el general Alvaro Obregón, eran cordiales, pues los enemigos de la Revolución residentes en Estados Unidos habían propalado la noticia de que existía un serio distanciamiento entre el primer jefe y el divisionario sonoreense. A este efecto acompañó en su gira al señor Carranza el general Obregón, quien fue en realidad el autor de la idea e invitó al primer jefe para que recorrieran juntos esa parte del país. Con motivo de esa gira política, el señor Carranza pronunció varios discursos de trascendencia desde el punto de vista internacional, discursos improvisados que no se concretaron exclusivamente a tratar de política exterior, sino que, como es natural abarcaron distintos temas de política interior, motivo por el cual no se pudo formar con ellos un todo armónico respecto a su doctrina internacional.

Por eso fue que el propio señor Carranza comprendiendo la necesidad de precisar sus ideas sobre la política internacional que había de seguir México, por lo menos durante su gobierno, el año de 1918 puntualizó sus conceptos en su mensaje presidencial presentado al Congreso de la Unión el 1 de septiembre de aquel año.

En ese documento del Ejecutivo están consignadas las ideas que contiene la llamada Doctrina Carranza.

Este es el texto:

La política internacional de México se ha caracterizado por la seguridad en el desarrollo de los principios que la sustentan. Los resultados adquiridos son suficientemente satisfactorios para que

se haya apoyado al Ejecutivo en las cuestiones internacionales que han surgido durante el año de que informo. El deseo de que iguales prácticas que las adoptadas por México sigan los países y las legislaciones todas, pero en particular la América Latina, cuyos fenómenos específicos son los mismos que los nuestros, han dado a tales principios un carácter doctrinario muy significativo, especialmente si se considera que fueron formulados por el que habla, como primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en plena lucha revolucionaria, y que tenían el objeto de ilustrar al mundo entero de los propósitos de ella y los anhelos de paz universal y de confraternidad latinoamericana. Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar: que todos los países son iguales: deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes, y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores del otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención; que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio.

Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.

De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de la diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad.

Las ideas directrices de la política actual, en materia internacional están a punto de ser modificadas, porque han sido incompetentes para prevenir las guerras internacionales y dar término en breve plazo a la conflagración mundial.

México trató de contribuir a la reforma de los viejos principios, y ya ha manifestado en diversas ocasiones que está pronto a prestar sus buenos servicios para cualquier arreglo. Hoy abraza la esperanza de que la conclusión de la guerra será el principio de una nueva era para la humanidad, y de que el día que los intereses particulares no sean el móvil de la política internacional, desaparecerán gran número de causas de guerra y de conflictos entre los pueblos.

En resumen, la igualdad, al mutuo respeto a las instituciones y a las leyes, y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países, han sido los principios fundamentales de la política internacional que el Ejecutivo de mi cargo ha seguido, procurando, al mismo tiempo, obtener para México un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se le considere en calidad de nación soberana, al igual de los demás pueblos; que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus negocios interiores.

De tal mensaje presidencial se destacan las ideas fundamentales de la Doctrina Carranza, que son las siguientes:

Doctrina Carranza

I.— Todas las naciones son iguales ante el Derecho. En consecuencia deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía, sometiéndose estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención.

II.— Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del Estado en que se encuentran; de consiguiente ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio.

III.— Las legislaciones de los estados deben ser uniformes y semejantes en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.

IV.— La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal; no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos.

México, D.F., abril 6, de 1935.

ISIDRO FABELA

Nació en Atlacomulco, estado de México, en 1882; murió en Cuernavaca, Morelos, en 1964. Hizo estudios universitarios en la ciudad de México y obtuvo el título de abogado en 1908. Destacó como jurisconsulto, político y diplomático; incursionó también en literatura, la historia y el periodismo.

En 1910 integró el Club Liberal Progresista, grupo revolucionario creado para sostener la candidatura presidencial de Francisco I. Madero, quien a su triunfo en 1911 lo nombró jefe de Defensores de Oficio en el Distrito Federal, y consejero técnico de la penitenciaría de la ciudad de México. En 1912 fue electo diputado federal por Ixtlanuaca, estado de México, cargo que dejó temporalmente al ser nombrado oficial mayor y secretario del gobierno de Chihuahua. Fabela había comenzado ya a conformar su postura vertical e inalterable en defensa del derecho desde la revolución maderista y la consolidó en el periodismo. Así, fundó La Verdad y, durante el gobierno de Carranza, El Pueblo.

Al reintegrarse a la Cámara de Diputados en febrero de 1913 combatió a Victoriano Huerta, actitud que le costó la persecución y salida a Cuba. En julio de ese mismo año se incorporó a la revolución en Coahuila, donde se puso a las órdenes de Jesús Carranza y de Pablo González, quien lo nombró abogado consultor de columna en el Ejército del Noreste.

El 28 de octubre de 1913 fue designado oficial mayor del gobierno de Sonora y el 15 de diciembre oficial mayor encargado del derecho de Relaciones Exteriores en el primer gabinete de Carranza.

Durante su gestión debió enfrentar algunos de los problemas más difíciles de la política exterior del régimen, tales como el Caso Sentón, la expulsión de los ministros Paul May y Sir Lyonel Carden, de Bélgica y de Gran Bretaña, respectivamente, y la desocupación de Veracruz por las tropas estadounidenses, entre muchos otros que consolidaron internacionalmente las posiciones de México.

En diciembre de 1914 fue enviado de manera confidencial para negociar la reanudación de relaciones diplomáticas con los gobiernos de Francia, Inglaterra e Italia y, en 1917, mientras se encontraba al frente de la legación de México en París, fue enviado ante los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con la misma finalidad. Una vez reanudadas las relaciones con estos países fue designado embajador en Alemania donde permaneció hasta la muerte de *Carranza* en 1920.

De 1921 a 1928 Fabela se dedicó en México al estudio, al periodismo ya la abogacía. En este periodo publicó su libro *Los Estados Unidos contra la Libertad*, en el que examina los casos de Cuba, Filipinas, Panamá, Nicaragua y Santo Domingo frente al expansionismo de Estados Unidos.

De 1929 a 1933 formó parte de la Comisión de Reclamaciones México-Italia y durante este periodo escribió el libro *Votos Internacionales*.

En 1937 Lázaro Cárdenas lo designó representante de México ante la Sociedad de Naciones, cargo en el que permaneció hasta la extinción de ese organismo en 1940. Puede los pocos defensores de la libertad de Etiopía y Austria, invadidas por Italia y Alemania, respectivamente, y alzó su voz en defensa de la República Española.

Del 16 de marzo de 1942 al 15 de septiembre de 1945 fue gobernador del estado de México y comenzó su industrialización y la constitución del Banco Industrial. Impulsó la educación pública y fomentó los medios de comunicación, la edificación de hospitales, la extirpación de la violencia y la moralización de todas las esferas de la administración estatal. Desde el 6 de febrero de 1946 y hasta 1952 ocupó el cargo de juez de la Corte Internacional de Justicia, convirtiéndose en el primer mexicano que logró tal distinción. El 16 de febrero de 1962 fue nombrado embajador interino en Tokio pero no se trasladó a Japón ni volvió a la diplomacia activa. Dedicó los últimos doce años de su vida a la labor intelectual y formó parte de la Academia Mexicana de la Lengua, de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya y recibió el doctorado *Honoris Causa* de la UNAM. Fue autor, entre otras obras, de *Los precursores de la diplomacia mexicana*. AHDM, SRE, México, 1926; *Neutralidad. Estudio histórico, jurídico y político. La sociedad de las naciones y el continente americano ante la guerra de 1939-1940*. México, Biblioteca de Estudios Internacionales, 1940; *Por un mundo libre*, México, SEP, 1943; *Belice. Defensa de los derechos de México*. México SEP, 1944; *Las doctrinas Monroe y Drago*. México, SEP, 1957; *La política internacional del Presidente Cárdenas*, México, Ed. Jus, 1956; *Historia diplomática de la revolución mexicana*. FCE, México-B. Aires, 1958-5, 2 vols.; *Estados Unidos contra la libertad. Estudios de historia diplomática americana*. Barcelona, sf; *Intervención*. México, UNAM, 1959; *Maestros y amigos*. México, INBA, 1962. Nota de Marta Teresa Pérez Botello, de la Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones, SRE.
