
LA POLITICA PETROLERA
De Porfirio Díaz a Lázaro Cárdenas

Los grandes problemas del poder económico y político de la Iglesia, fueron resueltos definitivamente por Benito Juárez y la generación reformista en los primeros 50 años de independencia, la lucha de conservadores y liberales, en la cual los primeros resultaron derrotados, y la intervención francesa, incluida la monarquía de Maximiliano, el restablecimiento de la República diez años después de promulgada la Constitución de 1857 significó un importante avance respecto de la inestabilidad anárquica que había caracterizado los decenios anteriores, desde el pretendido imperio iturbidista. Pero la muerte de Benito Juárez (1872) y la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876), ajeno a una madura experiencia política y audaz en su elección, sirvieron al militarismo de la época como pretexto al encumbramiento de Porfirio Díaz a la silla presidencial, de acuerdo con los propósitos del fracasado *Plan de la Noria* y del renovado *Plan de Tuxtepec*.

El reconocido poder castrense del cacique y general norteño Manuel González, que tanto preocupara a Díaz, y su necesidad de imponerse a manufactureros, comerciantes, prestamistas, contrabandistas extranjeros, latifundistas y núcleos eclesiales, llevaron a Díaz a una política de alianzas con los gigantes terratenientes, núcleo de la oligarquía en aquellos años, y los inversionistas extranjeros que tanto deseaban canjear el contrabando tradicional por la introducción de subsidiarias en un país abundante en recursos naturales y fuerza de trabajo barata, ignorante y pobre. Lograría Díaz de esta manera unir gobierno y poder económico, sujetar al último representando sus intereses y

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

formar una dictadura del hombre fuerte disfrazada con la legalidad constitucional de 1857 e ilustrada por la generación porfirista de *científicos* que comandara José I. Limantour.

Derivadas de esa visión política son las resoluciones del porfirismo respecto a la explotación del subsuelo y sus materiales, esencialmente los hidrocarburos, cuya trascendencia mundial se inició con el descubrimiento del petróleo como fuente óptima de energía por sobre el carbón mineral, a la vista de sus muchas ventajas de abundancia, costo y manipulación, en el uso de motores de vapor y otras facilidades mecánicas de la época. Tan importante acontecimiento tecnológico hace girar la política porfirista en dos ejes claves. Era indispensable reconocer la propiedad del subsuelo al propietario del suelo, pues así el petróleo sería explotado libremente como propiedad particular del dueño del terreno. La tradición jurídica del país era opuesta, pero era de más peso la presión de los particulares y consorcios interesados y la conveniencia política del dictador. Antes el Estado consideraba suyos los recursos naturales como legatario del rey español en el momento de la Independencia y al reconocerla (1836) España, en los años de Isabel II. Sin embargo, argumentando en el sentido del liberalismo, ya oficialmente aceptado desde la Constitución de 1824, Díaz rompió con la concepción del derecho eminente y lo otorgó en propiedad absoluta a los superficiarios en las leyes mineras de 1884 y 1892 y en la primera *Ley del Petróleo*, sancionada ésta el 24 de diciembre de 1901, cuyo texto otorga facultades al Ejecutivo para dar concesiones petroleras, y a la vez reconoce que los dueños de los predios pueden explotar hidrocarburos sin necesidad de concesión alguna, siguiéndose así la clásica idea de propiedad privada de los códigos civiles de 1870 y 1884.

Amparándose en esa legislación protectora de los monopolios internacionales, la Standard Oil, la Mexican Sinclair Petroleum, y la Royal Dutch Shell explotarian, al amparo de condenables maniobras las vetas de mayor riqueza hasta 1938. Sus actividades fueron devastadoras de las áreas petroleras e ilimitado su enriquecimiento, sin beneficio alguno al país. Las tensiones serían más y más riesgosas en la medida en que sus gobiernos las apoyaban en sus ilegales exigencias contra las leyes nacionales y su urgente aplicación. Se trata de una dilatada historia de amenazas, intervenciones diplomáticas y argucias de todas clases, cuyas constancias pueden revisarse en los archivos históricos.

Francisco I. Madero (1911-1913)

Francisco I. Madero pudo hacer muy poco frente al problema petrolero que heredó del Porfiriato en los breves y conflictivos 15 meses de su gobierno —cayó asesinado el 19 de febrero de 1913—, salvo gravar la producción con un impuesto del timbre de tres centavos por barril —decreto de 3 de junio de

1912—, que trató de incrementar Carranza, y obligar a las compañías a registrarse con el fin de normar sus actividades, de acuerdo con decreto de 11 de julio de 1912. Esta decisión y la fiscal fueron repetidas una y otra vez con poco éxito en las administraciones siguientes. Hay numerosas y fundadas conjeturas en el sentido de coludir al embajador estadounidense Lane Wilson con Victoriano Huerta y Félix Díaz en los acontecimientos de la *Decena Trágica*.

Venustiano Carranza (1914-1917, era preconstitucional; 1917-1920, presidente)

Carranza, aún en la etapa preconstitucionalista procuró la definición de una política del petróleo ante el incremento de su valor como energético y la tangencialidad del país a toda costa acentuada por las subsidiarias. Primero fue un reglamento de inspección de los trabajos de exploración y explotación (8 de octubre de 1914) y luego (marzo de 1915) la Comisión Técnica del Petróleo, encargada de investigar lo relacionado con la industria, echándose la semilla de lo que serían el Departamento del Petróleo (marzo de 1915), la Junta Consultiva del Petróleo (julio de 1920), la Administración General de Petróleos Mexicanos (1925), con Calles, y bajo Abelardo Rodríguez la primera empresa mexicana de producción y refinación *Petromex*. Es decir, el huerto de Carranza fructificaría en el minúsculo *Petromex* y adelante con el gigante PEMEX.

Pero la medida fundamental es la circular del 15 de agosto de 1916, número 81, Secretaría de Fomento, en la que el Primer Jefe ordena que los extranjeros adquirentes de bienes nacionales sean considerados mexicanos, introduciéndose así la célebre *Cláusula Calvo* que iguala ante la ley a ciudadanos nacionales y extranjeros. Obvio era que en el proceso revolucionario no cabía el liberalismo de 1857, y por esto se decidió convocar al Congreso Constituyente de Querétaro, donde se aprobaron los artículos 27 y 123 constitucionales. El 27 es la primera norma que en el mundo ordena a nivel de la Carta Magna una redistribución de la riqueza al institucionalizarse tres formas de propiedad: la nacional, administrada por el Estado y destinada a asegurar desarrollo, progreso e independencia soberana del país, fundada tal propiedad en el reconocimiento pleno del derecho eminente u original de la nación sobre sus recursos naturales, entre los cuales el petróleo incluido fue expresamente; y otras dos propiedades, la social, de las clases mayoritarias y revolucionarias como reivindicación de los despojos que sufrieron y garantía de dignos niveles de vida —reforma agraria, salarios y sueldos, cooperativas, etcétera—, y la propiedad privada, que el porfirismo hizo eje de la economía y la Revolución autoriza si no perjudica o daña los intereses generales. Estimó el constituyente que la armónica coexistencia de estas tres formas de la propiedad sin minusva-

luar la hegemonía de las dos primeras, generaría bienestar y prosperidad en la República.

Oportuno es recordar que juró Carranza la Constitución y aceptó sus términos, pero su proyecto en la Asamblea no llevaban la ideología al fin sancionadas en los vigentes artículos 27 y 123. Estas normas se forjarían al calor de los debates por diputados y consejeros de indudable filiación revolucionaria —Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Esteban Baca Calderón, Froylán C. Manjarrez, Pastor Rouaix y otros asesores célebres como Andrés Molina Enríquez, redactor del proyecto sometido a la comisión que presidiera Mújica. Dos bandos de constituyentes se distinguieron, los llamados jacobinos, obregonistas, rojos y radicales o avanzados, y los moderados carrancistas o renovadores —Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, Alfonso Cravioto, José Natividad Macias y otros.

El artículo 27 modificó los términos postulados en la dictadura, al reconsiderar el petróleo patrimonio nacional. No sería el dueño del suelo dueño del subsuelo porque éste pertenece al pueblo; y en este aspecto los inversionistas reaccionaron con todas las estrategias a la mano. No sólo reforzaron las huestes mercenarias organizadas por Manuel Peláez en 1914 para protegerse del movimiento revolucionario, sino que dispusieron del apoyo gubernamental extranjero y utilizaron corrupciones criminales y bochornosas intemperancias con la finalidad de impedir el cumplimiento de las disposiciones 27 y 123 constitucionales.

Sin embargo, Carranza continuó en su táctica de cargas fiscales por la vía del timbre y de la regulación de la exploración, producción, industrialización y comercialización de los carburos de hidrógeno, mas acentuaría sus esfuerzos en la aceptación de la *Cláusula Calvo* y la reglamentación del 27, que procuró sin éxito por no rendir las compañías las opiniones que al respecto se les solicitaron. En cambio los decretos de 19 de febrero y 18 de agosto de 1908, que mandaron titular por denuncia en la Secretaría de Industria, Fomento y Trabajo las explotaciones del subsuelo, sin contar al respecto los títulos de propiedad o arrendamiento celebrados antes del 1o. de mayo de 1917, fecha en que entró en vigor la Constitución, serían de inmediato protestados por las compañías por cuanto que en primer lugar dejaban en manos del Estado la explotación al someterla a concesiones, negando la libre empresa de los particulares, y en segundo desconocían los contratos de compraventa que éstos hicieron con los dueños originales antes de la Carta Magna. En verdad, los decretos pusieron en la picota lo hecho por el dictador Díaz.

El contrataque se cobijó en el arma de la no retroactividad, pues se adujo que el cumplimiento de los decretos, igual que en el caso del 27, afectaría derechos adquiridos con anterioridad al 1o. de mayo citado, sin que valiese el significado legal y político del recobramiento soberano de los recursos del subsuelo como acto de interés público y no privado o particular. La magna influencia

económica de las subsidiarias y el apoyo político extranjero gravitaron en los fallos de la Suprema Corte, hacia 1921, al resolver los juicios de amparo promovidos por las compañías. Si los compradores realizaron *actos positivos* en los terrenos adquiridos antes de la promulgación de la Constitución, se afirmó, tales actos prueban que los derechos, por adquiridos, no pueden ser afectados por la aplicación retroactiva de la ley.

En síntesis, Carranza fue más allá de la política de impuestos y regulaciones de Madero al propiciar el sometimiento de los monopolios al régimen de concesiones como suplente de los derechos de propiedad que por contrato obtuvieron en la época de Díaz; y no obstante la legalidad del procedimiento elegido, fue bloqueado por los poderosos inversionistas y sus gobiernos al levantar con mañoso cuidado la fortificación de actos positivos, derechos adquiridos y no retroactividad, aun cuando se violaran las garantías nacionales del artículo 27 con el pretexto del interés individual.

Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (1920-1928)

Los años del gobierno obregonista severamente agredidos se vieron por la Casa Blanca en los años de los presidentes estadounidenses Warren Harding (1921-1923) y Calvin Coolidge (1923-1929), con las conversaciones de Bucareli. Sin el reconocimiento estadounidense el jefe del Plan de Agua Prieta se sentía amagado y en continuo peligro ante la probabilidad de que los disidentes consiguieran el apoyo del Tío Sam. El tamaño de la disidencia puede apreciarse si se considera la importancia que logró la rebeldía de Adolfo de la Huerta, secretario de Hacienda, en 1923. Pero en esa negativa convergieron otros motivos, puesto que Obregón y sus parciales, —Adalberto Tejeda, Tomás Garrido y muy principalmente Felipe Carrillo Puerto— eran entusiastas animadores de los partidos socialistas extendidos desde Yucatán, Campeche, Guerrero, Veracruz, Puebla, hasta San Luis Potosí, Sonora y Tamaulipas. Con la experiencia soviética tres años antes y la consolidación de la URSS, así como el activismo socialista en Alemania y otros países europeos, los gobernantes del área capitalista hipersensibles eran ante cualquier sospecha de izquierdismo, y por esto no hubo duda en Washington de las inclinaciones de Obregón, al margen de sus diferencias con zapatistas y villistas, y tal problema debería resolverse. En los llamados *Tratados de Bucareli* se acordó otorgar una nueva confirmación a la tesis de los actos positivos, los derechos adquiridos y la no retroactividad que frenó la aplicación de los ya comentados decretos de 1918. Fuera de algunos acuerdos y circulares, expedidos entre 1921 y 1924, de importancia menor, la política petrolera obregonista fue austera en todo momento, inclusive comparada con la carrancista. A pesar de que los convenios

de Bucareli no alcanzarían el estatuto legal del Tratado por falta de confirmación legislativa, lo cierto es que sus resoluciones se acataban de facto, y bajo esta condición llegaría el esperado reconocimiento.

Plutarco Elías Calles fue muy diferente. Luego de su toma de posesión (1o. de diciembre de 1924), el 12 de mayo siguiente se publicó el *Reglamento de Agencias e Inspecciones Técnicas del Petróleo*, destinado a normar una explotación prácticamente irrestricta; y en este año las cosas marcharon mejor: el 24 de noviembre se suspendieron las concesiones de explotación del subsuelo en tierras federales, y el 15 de diciembre se dictaron medidas para evitar el abuso inmoderado de los criaderos de hidrocarburos, y el 26 del mismo mes apareció la discutida *Ley del Petróleo* que es, después del fallido intento carrancista, la primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero, en cuyos siete primeros artículos es clara la adhesión de la política del sonorenses a la Constitución, a saber: los principios del artículo 27 en lo que hace a los derechos eminentes de la nación, su carácter inalienable e imprescriptible, la utilidad pública del petróleo, la procedencia de la expropiación con indemnización, la posibilidad de conceder los derechos de aprovechamiento a particulares nacionales y extranjeros, en la inteligencia de que estos se someterían a la *Cláusula Calvo*, la nulidad de la transferencia de las concesiones en todo o en parte a gobiernos foráneos o su carácter de socios o beneficiarios, la naturaleza federal de la industria, la limitación de las zonas exploradas, el respeto de los concesionados a los derechos de los dueños del suelo, la vigilancia de los trabajos, la duración de las concesiones de exploración entre uno y cinco años, y su renovación por un plazo no mayor, el pago del 5% de la producción bruta al superficiario cuando el concesionario no sea dueño del suelo, el término máximo de 30 años en las concesiones de explotación y la obtención de nueva concesión, y otras medidas que exhiben la decisión de intervenir en la actividad petrolera y evitar el abuso y arbitrariedad de las compañías. El reglamento de la ley apareció el 30 de marzo de 1926 y asimismo el texto *Comentarios Explicativos del Reglamento de la Ley del Petróleo*.

Los monopolios extranjeros volvieron por sus fueros al combatir el Reglamento porque hacerlo era enfrentar de una buena vez el 27 constitucional. Admitir la normatividad callista equivaldría a dejar pasar por la puerta grande los mandamientos de la Carta Magna.

James P. Sheffield, embajador estadounidense, patrocinó el punto de vista de las empresas; éstas, por su parte, amenazaron con la suspensión de actividades, pago de impuestos y el desempleo en los momentos críticos del estallido y generalización de la guerra cristera. El cambio de Sheffield por Dwight W. Morrow, miembro éste de la Casa Morgan, facilitó las cosas por el temor de la sentencia pronunciada por la Suprema Corte el 17 de noviembre de 1927, en el juicio de la Mexican Petroleum contra la Ley del Petróleo, que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de dicha ley en materia de

concesiones confirmatorias. Por otra parte, se readmitió la tesis de Bucareli y consecuentemente la protección de los derechos adquiridos. Esta doctrina para las compañías representó la no sustitución de sus contratos particulares de propiedad de las tierras por concesiones, obturándose una vez más la voluntad constitucional sobre la naturaleza jurídica del patrimonio nacional. Las negociaciones implicadas en el asunto indujeron reformas en la Ley del Petróleo, aprobadas el 10 de enero de 1928: se respetaría así lo hecho antes de la vigencia de la Carta Magna y en su caso se otorgarían títulos confirmatorios sin limitación de tiempo a los propietarios, y por el plazo del arriendo a los arrendatarios; naturalmente se reformaron los artículos correspondientes del reglamento de la Ley del Petróleo. se sintieron satisfechas las compañías y la autoridad resolvió en tal sentido muchas solicitudes confirmatorias que se le presentaron.

Portes Gil-Ortiz Rubio y Rodríguez (1928-1934)

Emilio Portes Gil promulgó el Código Civil de 1929 corrigiendo los excesos particularistas de la legislación de 1884, y puso en vigor la Ley de Expropiación modificada posteriormente, en 1936, por el presidente Lázaro Cárdenas. El impulso de Portes Gil al estudio de las relaciones laborales facilitó la redacción del proyecto de ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, promulgado y publicado por Pascual Ortiz Rubio el 28 de agosto de 1931.

Se fundó en 1934 la sociedad anónima Petromex como sustitutiva del *Control de Administración del Petróleo Nacional*, y pronto estableció el nuevo organismo la refinería de Bella Vista. Aunque su producción mínima era comparada con la de los consorcios extranjeros, en Petromex se manifestó la decisión del Estado de asumir responsabilidades directas en la producción e industrialización de los carburos de hidrógeno.

Conclusiones

1. El Porfiriato incluyó su política petrolera en su política global de puertas abiertas y sin restricciones a las inversiones extranjeras, y con base en este criterio general *dejó de hacer y dejó pasar* a los consorcios interesados bajo el amparo de la propiedad privada absoluta: el dueño del suelo propietario es del subsuelo, violando la tradición de los derechos originales de la nación reconocidos desde la Independencia como un legado del dominio real a la nueva nación. En este marco político se engendró el problema petrolero por cuanto que los monopolios extranjeros impusieron su fuerza económica y el apoyo de

sus gobiernos en el ejercicio de una libertad irrestricta de aprovechamiento de los veneros, al margen de la autoridad nacional y como tenedores de un coto extraterritorial y exclusivo.

2. Tanto la Revolución cuanto el constituyente de Querétaro percibieron los graves peligros para la soberanía nacional de las subsidiarias del exterior y sus luchas intermonopólicas, como fue patente entre ingleses y estadounidenses en el país; y enfrentaron el problema por la vía de afirmar el poder del Estado en sus valores nacionales.

3. La breve administración de Madero expidió sólo ordenamientos impositivos y regulativos de las actividades petroleras, y Venustiano Carranza en su etapa preconstitucional insistió con mayor acento en el mismo tipo de política.

4. El Constituyente adoptó acuerdos de fondo al sancionar el artículo 27, con el cual se recobrarían los derechos originales de la nación sobre sus recursos naturales, declarándose el petróleo, entre otros, parte del patrimonio nacional. Si el petróleo es propiedad del pueblo será administrado exclusivamente por el Estado, salvo concesión a particulares nacionales o extranjeros, en la inteligencia de que estos sujetos quedarán a la *Cláusula Calvo*, plenamente admitida en la legislación mexicana, y tal concesión podrá anularse o extinguirse y recobrase la administración cedida por la expropiación de la industria, previa indemnización. Esta tesis claramente asegura que la propiedad de los carburos de hidrógeno es irrenunciable, no enajenable e intrasferible, y que lo único que puede concederse es la administración y *aprovechamiento de las materias captadas* por el concesionario, mas el derecho eminente no tiene solución de continuidad por la operación concesional.

Como la Carta Magna cambió el régimen de tolerancia indebida que otorgó la Dictadura a las empresas extranjeras, éstas reaccionaron con violencia y buscaron bloquear de inmediato su aplicación.

Eludir el bloqueo y superar el problema fueron responsabilidades de los gobiernos constitucionales, a partir de 1917.

5. Venustiano Carranza, ya presidente, intentó la batalla de fondo al ir más allá de lo impositivo y normativo y propiciar el canje de los contratos de compra-venta en que se amparaban las compañías por concesiones sujetas a término, y renovables; pero el esfuerzo paralizado sería al declararse que tal canje es retractivo por violación de derechos adquiridos antes de la vigencia de la Ley Suprema si tales derechos se apoyan en actos positivos de explotación hechos por los compradores. Resultó grato a las compañías y sus gobiernos imponer una garantía individual por sobre las garantías nacionales del artículo 27, con cargo a las intimidaciones de los centros metropolitanos.

6. Alvaro Obregón no logró escapar de su propio encarcelamiento en los Tratados de Bucareli, aunque Plutarco Elías Calles sí intentó evadirlos al publicar la *Ley del Petróleo*, cuyo texto, cobijado en el artículo 27, ordena el canje de aquellos contratos de propiedad por concesiones de exploración, explotación y aprovechamiento condicionados a un plazo.

Las reacciones fueron inmediatas; la administración tuvo severos conflictos con el embajador norteamericano en turno; la diplomacia extraoficial y las amenazas se iniciaron desde luego; y la *Ley del Petróleo*, modificada en el sentido del respeto a la no reactividad.

7. En el sexenio Portes Gil-Rodríguez destaca la empresa Petromex y su refinería de Bella Vista por cuanto manifiestan la voluntad del Estado de administrar directamente la riqueza petrolera, sin que Petromex desde luego pueda considerarse semejante a PEMEX, pues tuvo un carácter mixto, o sea de participación pública y privada; PEMEX, en cambio es la empresa del Estado que administra un patrimonio exclusivo de la nación, y ajena, tal empresa, a la propiedad privada como parte esencial del sistema empresarial, público.

8. Sería ilógico no reconocer el valor de las políticas impositivas, reguladoras o propiciadoras del cambio de régimen de los contratos de propiedad de las compañías por concesiones que implican reconocimiento de los derechos de la nación y la transitoriedad de su administración por particulares. Sin embargo, tales precedentes del 18 de marzo de 1938 no lo son cabalmente de la naturaleza y trascendencia del acto expropiatorio decretado por el gobierno de Cárdenas, puesto que entre esos precedentes y la expropiación hay diferencias cualitativas substanciales. La expropiación significó reconocimiento universal del derecho eminente de la nación sobre sus recursos petroleros, y en consecuencia la incapacidad de los particulares para interrumpir, alterar o restringir ese derecho por situaciones de facto o formalidades jurídicas secundarias.

Lázaro Cárdenas (1934-40)

La política cardenista en relación con el petróleo supone o implica la visión global de su política gubernamental. Esta, la política global de Cárdenas tiene fuertes raíces en los movimientos progresistas que se registraron entre el levantamiento de 1910, peculiarmente las ideas de Madero y Zapata; las del Partido Socialista del Sureste, de Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto, en cuya fase administrativa el último decidió organizar su mando con base en los planteamientos de las *ligas de resistencia* de dicho Partido; en la ideológica del floresmagonismo, contenida en el Manifiesto del Partido Liberal (1906); y en los debates del constituyente y sus artículos 27 y 123.

Con esas lecciones magistrales definió las metas de su gobierno al amparo de las siguientes banderas, a saber: a) el cumplimiento inmediato y riguroso de los mandamientos constitucionales más avanzados; b) una batalla cotidiana en favor de la *liberación económica del país*, ordenada en la Constitución y aún pendiente; c) la organización de los factores de la producción, sobre todo la de campesinos, obreros, clases medias populares y militares, por tratarse de las capas sociales menos favorecidas en la sociedad; d) el establecimiento entre el sistema político y las clases trabajadoras que permitan, a éstas, asumir y ejercer el poder del Estado, puesto que de ninguna otra manera cambiaría la sociedad mexicana en un sentido revolucionario; e) exigir a las empresas privadas su sometimiento a los intereses generales a que se refieren las disposiciones de los artículos 27 y 123 de la Carta Magna; f) los extranjeros inversionistas se sujetarán a la Ley Fundamental, en la inteligencia de que si no lo hacen tendrán que sufrir la cancelación de concesiones o la aplicación de la ley de expropiación, aprobada por el poder legislativo; g) México perfeccionará su democracia y en las relaciones internacionales sumará sus esfuerzos en favor de la paz en el lado de los países demócratas; h) dentro de las circunstancias mundiales de aquella época el gobierno se declaró contra el fascismo, el intervencionismo de los poderosos y en favor de la independencia soberana y el derecho de autodeterminación de los pueblos.

En esos principios fundamentaría el cardenismo cada uno de los actos de su gobierno, y su práctica indujo los problemas que entonces se resolvieron en beneficio de los trabajadores y dentro del marco legal. Subráyase también el respeto de Lázaro Cárdenas a la tesis del *Estado de derecho*, que como mandamiento de legalidad asegura la Constitución en su capítulo de las garantías individuales.

La política petrolera de Cárdenas antes de la expropiación

Son muy frecuentes, en el contexto de los puntos generales de la política global, las alusiones de Cárdenas en favor de la reivindicación de las riquezas del país en manos de extranjeros o de élites del interior. En las declaraciones (24 de marzo de 1934), en Ciudad Cárdenas, Tabasco, señaló la necesidad de edificar una economía propia capaz de librar a la nación del capitalismo que sólo se ocupa de obtener materias primas con mano de obra barata, “capitalismo que no se resuelve siquiera a reinvertir en México sus utilidades, que se erige en peligro para la nacionalidad en los tiempos aciagos, y que no nos deja, a la postre, más que tierras yermas, subsuelo empobrecido, salarios de hambre y malestares precursores de intranquilidades públicas”; y el siguiente 10 de mayo, en Iguala, observó que la recuperación de la dignidad y el orden legal

depende de los propios mexicanos, puesto que ningún capitalismo extranjero o local se sitúa donde no hay masas dóciles y fáciles de explotar; éste, el capitalismo voraz, busca la máxima explotación humana por medio de bajos salarios. *Nunca vendrá a México la prosperidad a base de intereses extraños.*

En Durango y hacia el 30 de junio de ese año se pronunció en favor de las inversiones foráneas que jueguen su suerte en el mismo nivel de las mexicanas y se ajusten a las leyes de la Revolución. Afirmó igualmente que la *independencia económica tendrá que fincarse en la liberación del subsuelo de las explotaciones usuarias* del oro, la plata, el petróleo y el hierro; y de ahí la importancia de recobrarla para el país por la aplicación de leyes expropiatorias acordes al artículo 27 constitucional. E independientemente de señalar la enorme importancia minera del país, incluyendo la de hidrocarburos, y de reconocer el trabajo heroico de los mineros, fue contundente en Zacatecas (10 de junio de 1934) al observar que esa enorme riqueza extraída por los trabajadores nada ha dejado en beneficio del país y sí muchos millones en arcas de las compañías extranjeras, y en seguida *exhortó al pueblo a no confiar al capitalismo extranjero* la explotación del subsuelo y procurar que ésta se haga con recursos nacionales, cooperativas de trabajadores y dirección técnica y apoyo económico del Estado, “eliminando a patrones inhumanos, nacionales o extranjeros, y distribuyendo las utilidades entre los productores”. Al efecto continua Cárdenas, en apego al Plan Sexenal, se cumplirá en la letra y el espíritu con el artículo 27 constitucional, haciendo efectiva la *nacionalización* del subsuelo..., y se insistirá “enérgicamente en que los mexicanos tengan acceso a los puestos directivos de las compañías extranjeras”.

El segundo paso también fue muy claro. Promovió el gobierno de Cárdenas las condiciones esenciales a la organización de los trabajadores —la CTM se fundó en 1936—, y también el fortalecimiento de los sindicatos más importantes, electricistas, ferrocarrileros, petroleros, de modo que en sus pronunciamientos de El Ébano, San Luis Potosí (26 de febrero de 1936) dio a conocer a los obreros la simpatía de la administración pública por la huelga iniciada contra las compañías petroleras porque además de que su capacidad económica rebasa las demandas, la política del gobierno cuida del mantenimiento del equilibrio de los factores que intervienen en la producción, el trabajo y el capital, habida cuenta de que tales equilibrios no pueden existir si no reposan “en una ancha base de justicia social y en un espíritu de equidad que presida las relaciones obrero-patronales”.

En esas tesis doctrinarias de Lázaro Cárdenas —existen muchas más en el mismo sentido—, se fundaron los pasos que condujeron hacia la nacionalización del petróleo. La filosofía política cardenista anterior a la expropiación, cabe en los siguientes puntos: a) en lo fundamental, la liberación económica de México es la reivindicación nacional de las riquezas del subsuelo; b) si los concesionarios —extranjeros o mexicanos— no se ajustan a la ley mexicana y

abusan de su poder económico frente a los trabajadores, violando los mandamientos de la Constitución, el camino es la nacionalización por expropiación de los patrimonios concedidos porque de otro modo la rebeldía patronal rompería el equilibrio de los factores de la producción y el orden jurídico del país; c) el gobierno generará las condiciones necesarias a la sindicalización de los trabajadores y reconocerá y apoyará sus demandas en los casos en que no se exceda el ejercicio de las facultades legales.

El pensamiento cardenista durante la expropiación

El conflicto petrolero fue punto nodular en las tensiones creadas por las compañías. En la medida en que se agudizaban era evidente que el gobierno, agotadas las gestiones conciliadoras, a las que nunca accedieron las empresas, aplicaría su política de Independencia económica por la vía de la reciente Ley de Expropiación (1936). Por otra parte, el sindicato había logrado ya la unidad de las secciones que lo formaban, y sólo se esperaba conocer la actitud patronal con motivo de la sentencia negativa de su amparo, solicitado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su no acatamiento del laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, ya inapelable, desató los efectos esperados por algunos y no supuestos o admitidos entre el alto mando de los poderosos consorcios petroleros. En su mensaje a la Nación y en las consideraciones del célebre decreto (18 de marzo de 1938), el presidente Cárdenas anunció las nacionalización de las industrias extranjeras que explotaban los hidrocarburos.

En el conjunto de los acontecimientos cuentan por su importancia otros actos previos a la expropiación, a saber: el establecimiento del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (15 agosto, 1935); la destrucción del monopolio del papel y la creación de PIPSA (21 de agosto, 1935); la convocatoria de unificación de los campesinos en el propósito de confederarlos (1o. marzo, 1936); el fraccionamiento agrario en La Laguna y la unificación de los ejidatarios (30 noviembre-11 diciembre, 1936); la expropiación de la industria henequenera de Yucatán (8 agosto, 1937); la publicación del manifiesto que promovería la fundación del Partido de la Revolución Mexicana en lugar del PNR (19 diciembre, 1937); el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado (diciembre, 1937); y el discurso de Cárdenas en el primer congreso de la CTM (24 febrero, 1938), en el cual se denunciaron las maniobras de los patrones para agredir al país y su gobierno.

En ese discurso y en el manifiesto y decreto expropiatorio están expuestas las razones teóricas y prácticas de la decisión gubernamental: a) las masas obreras no luchan sólo por beneficios económicos y sociales, sino también por el bien de los campesinos y de los trabajadores de la Nación; b) la Nación no

puede ver con indiferencia que los particulares o sus poderosos consorcios económicos, y menos los extranjeros, burlen la soberanía del pueblo, rechazando sus leyes y las sentencias de los tribunales; c) es obligación del gobierno promover las acciones que favorezcan la concertación de las partes y la solución pacífica del litigio siempre que alguna de ellas no pretenda con sus posturas violar la justicia social y el orden jurídico; d) si alguna de las partes no cede en sus intereses violatorios del Estado de derecho y la justicia, el gobierno está comprometido con la Nación para impedir que se consumen tales infracciones; e) si el conflicto petrolero se ubicara en esa situación extrema, se cancelarán las concesiones otorgadas y se expropiará el patrimonio de que se trate, ya que proceder de otra manera sería entregar la soberanía a rebeldes extranjeros o mexicanos; f) acatamiento estricto del artículo 27 constitucional y la correspondiente ley expropiatoria; y g) la expropiación es un paso más en el camino de la independencia económica de México. Setenta y dos horas después del 18 de marzo (el 21), el gobierno informaría a la nación del carácter excepcional del acto expropiatorio de empresas privadas.

Citaremos ahora otros documentos que confirman la validez jurídica y social, de los principios y decisiones de la autoridad, con motivo del decreto del 18 de marzo, a saber: carta a Rita Wasméñ, de la Organización Americana de Amigos del Pueblo Mexicano (9 mayo, 1938); discurso en Cerro Azul a los trabajadores veracruzanos (18 junio, 1938); mensaje a los campesinos con motivo de la entrega de ejidos en Lombardía y Nueva Italia (14 noviembre, 1938); entrevista con el periodista H.R. Knickerboker, relacionada con las repercusiones de la expropiación (enero, 1939); mensaje del primer aniversario de la expropiación (18 marzo, 1939); discursos sobre cómo aumentar las conquistas económicas (16 septiembre, 1939); refutación del folleto de la Standar Oil y brevísimas relaciones del problema petrolero (enero, 1940).

La política cardenista después de la expropiación

Una vez que las diferencias por el monto y alcance de las indemnizaciones se resolvieron una a una, fue indispensable esclarecer la naturaleza política y jurídica de la industria del petróleo, y lo relativo a su reorganización.

En dos mensajes se encuentra la respuesta cardenista a esas esenciales cuestiones, según consta en el IV Informe de Gobierno (1o. septiembre, 1938) y en el texto sobre la organización que el presidente hizo circular (febrero, 1940) entre obreros y funcionarios de la Administración Nacional de Petróleos, en Palacio Nacional. En el primero se hizo esta trascendental declaración:

...para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con

problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de Vuestra Soberanía (el Congreso de la República) que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y *que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.*

Se desecharon de esta manera tanto las presiones de capitalistas locales, que pretendían las concesiones expropiadas, y su recuperación por inversionistas foráneos. En el segundo de los documentos, que recoge la experiencia de los últimos dos años (1938-1939), se señalan errores que de inmediato deben corregirse: a) urge superar el concepto particular y mercantil de las relaciones obrero-patronales en el caso de la empresa petrolera y sus trabajadores porque hay diferencias radicales cualitativas entre una compañía nacional y otra privada. En la última existe una lógica de incremento de la ganancia patronal y de óptima reducción de costos, incluidas las remuneraciones del trabajo, y por esto los obreros y sus sindicatos luchan por mejores prestaciones y facilidades, esto sin dejar de reconocerse el impacto de las contribuciones fiscales. En la empresa nacional o estatal, lo substancial es el bien de la República, y sus “utilidades líquidas corresponden a la Nación y deben distribuirse a través del presupuesto del gobierno...” en favor

de los habitantes del país, entre quienes se cuentan los miembros del Sindicato de Trabajadores Petroleros. En esa virtud y subsistiendo... la situación especial de los trabajadores de esta rama..., que se hallan colocados económicamente en una situación mejor que muchos de los trabajadores organizados, entre las instituciones descentralizadas de que se habla y los propios trabajadores que, a mayor abundamiento, participan en los consejos de administración del poder directivo..., cuyos intereses... están hermanados con los de los trabajadores, el éxito o fracaso de la industria petrolera, tendrá que ser considerado como el éxito o fracaso de los mismos trabajadores.

Esta recomendación se hizo en vista de peticiones impropias de grupos obreros, incluidos algunos *líderes* que han recargado pretenden abonarse ventajas que a la larga inevitablemente perjudican a todos; b) sería atinado, agrega el presidente, que la segunda convención general extraordinaria del sindicato sugiriera acuerdos de inspiración social que ayudaran a resolver las dificultades, como preparar y ejercer un presupuesto equilibrado; acelerar los trabajos que permitan exportar 200 mil barriles diarios, aumentando en 140 mil más los 160 mil que vendían las compañías; lograr el 20% del producto de la exportación para constituir el *fondo de indemnizaciones* con que se pagará la deuda por la expropiación; cubrir regularmente los impuestos; y dar pasos para

que se satisfagan las gratificaciones pecuniarias que el laudo impuso a las empresas.

En conclusión, la política cardenista pos-expropiatoria se condensa en estos párrafos: a) la industria petrolera es nacional y la administra el Estado porque se trata de una propiedad del pueblo, reservada a éste por el artículo 27 constitucional, y se evitará que caiga en manos de particulares del interior o del extranjero; b) la industria petrolera por su naturaleza no es equiparable a la industria particular, no está regida por la ley de la ganancia y sus rentas son para el bien de la República y el mejoramiento de los niveles de vida de la población; y c) estos últimos criterios son los que deben normar la relación con los obreros en la discusión y resolución de los problemas laborales.

BIBLIOT
SECCION DE HEN
FACULTAD DE C

Síntesis

A. La base global de la política del presidente Lázaro Cárdenas fue su compromiso de acatamiento a la constitución de 1917 y sus artículos 27 y 123.

B. La política cardenista anterior a la expropiación es la de la independencia económica de México y la organización de los factores de la producción, y dentro de tal proyecto, era fundamental la recuperación para el país de los recursos del subsuelo concedidos a subsidiarias extranjeras, particularmente en el área de los hidrocarburos. Para consumir estos principios se acudiría al diálogo y los acuerdos concertados, e inclusive a la expropiación en los casos extremos.

C. La rebeldía de las compañías petroleras a los tribunales, las ubicó en la óptica del artículo 27 constitucional y la Ley de Expropiación, cumpliéndose minuciosamente cada uno de los trámites y resolviéndose lo relativo a la justa indemnización. Hubiera sido gravemente violatorio de la soberanía del pueblo proceder de otra manera.

D. La política pos-expropiatoria declaró y reconoció al petróleo como patrimonio nacional administrado por el Estado, reservado exclusivamente al bien general e intrasferible a los particulares extranjeros o locales. La organización de la industria gestó la primera y más importante empresa nacional, la Administración del Petróleo de México, ahora Petróleos Mexicanos, a partir de 1940.

Bibliografía

- Javier Patiño Camarena, *La Hazaña Jurídica Petrolera (1914-1938)*, nota preliminar de Horacio Labastida, México, PEMEX, 1990.
- Jesús Silva Herzog (textos) y Miguel V. Casasola (fotografías), *La Expropiación del Petróleo 1936-1938*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1981,
- Código Petrolero (1493-1991)*, Coordinador Horacio Labastida, México, PEMEX, 1988-1990, hasta el presente se han publicado 10 tomos, que comprenden el periodo 1493 a 1955.
- José Domingo Lavín, *Nuestro Petróleo*, México, ediciones de América Nueva, 1956.
- Carlos Díaz Dufoo, *La Cuestión Petrolera*, México, 1921.
- Legislación Petrolera. Leyes, Decretos y Disposiciones Administrativas. Referentes a la Industria Petrolera*, México, edición del Boletín del Petróleo, Talleres Gráficos de la Nación, 1922.
- Miguel Orozco de Santiago, *Índice de Leyes del Reglamento del Diario Oficial a partir de 1970 y Antecedentes*, Mimeo, Gerencia Jurídica de PEMEX, México, s.f.
- Gerencia Jurídica de PEMEX, *Marco Jurídico Básico*, México, 1981.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Bibliografía del Petróleo en México*, No. 8 de la *Colección Monografías Bibliográficas Mexicanas*, publicadas bajo la dirección de Genaro Estrada, México, 1927.
- Eduardo Martínez Baca, *Reseña Histórica de la Legislación Minera en México*, México, 1901.
- Se consultaron numerosos volúmenes del Boletín del Petróleo que en México comenzó a publicarse en 1906.
- Jesús Silva Herzog, *Historia de la Expropiación de las Empresas Petroleras*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1964.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *La Expropiación Petrolera*, México, 1947, 2 ts.
- Gobierno de México, *El Petróleo de México*, México, 1940.
- La Industria Petrolera en México*, Una crónica, coordinadora Lourdes Celies, PEMEX, México, 1988, 3 ts.
- Miguel Alemán Valdés, *La Verdad del Petróleo en México*, México, Editorial Grijalvo, 1977.
- Miguel López Portilla y Weber, *El Petróleo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968.
- Lázaro Cárdenas, *Mensaje a la Nación*, Decreto Expropiatorio, Gobierno de México, México, 1938.

- José Eduardo Beltrán, *Petróleo y Desarrollo*, Centro de Estudios e Investigaciones del Sureste, México, 1985.
- Javier Santos Llorente, *Episodios Petroleros*, México, PEMEX, 1988.
- Antonio J. Bermúdez, *La Política Petrolera Mexicana*, Joaquín Mortiz, México, 1976.
- Alicia Gojman de Backal, *La Expropiación Petrolera Vista por la Prensa Mexicana, Norteamericana e Inglesa (1936-1940)*, México, PEMEX, 1988.
- Javier Santos Llorente; *et al.*; *El Petróleo en Veracruz*, México, PEMEX, 1988.
- Jorge García Granados, *Los Veneros del Diablo*, México, ediciones Liberación, 1941.
- Javier Lozada, *Temple y Destello*, México, PEMEX, 1988.
- Martha Chávez Padrón, *Testimonio de una familia petrolera*, México, PEMEX, 1988.