

LA NACIONALIZACION DEL SUBSUELO.

Por el LIC. LUIS CABRERA*

La Constitución de 1917 declaró que el petróleo que se encuentre debajo de la tierra pertenece a la Nación, en vez de pertenecer, como antes, a los propietarios de las tierras y que, por consiguiente, sólo puede explotarse mediante una concesión otorgada por el Gobierno. Esto es lo que se llama la *nacionalización del petróleo*. Pero esta nacionalización *del subsuelo petrolero* nada tiene que ver con la *mexicanización de la industria petrolera*.

Con el petróleo resultó lo que con las minas: que no pudiendo ser considerado como un producto natural de la tierra no podía explotarlo el dueño de la superficie, sino que se formó una industria independiente que requería grandes capitales para su desarrollo: capitales para explorar los terrenos y descubrir los yacimientos; capitales para perforar los pozos; capitales para construir depósitos de almacenamiento; capitales para tender los oleoductos que habrían de conducir el petróleo hasta los puertos o hasta los lugares de consumo; capitales para establecer refinerías, y, por último, capitales para embarcar el producto hacia el extranjero, único lugar de consumo en la época en que comenzó la industria petrolera.

Los terratenientes de las regiones petroleras no eran hacendados de iniciativa como los de la Mesa Central, sino comunidades indígenas, pequeños propietarios que vivían miserablemente de los productos tropicales en la parte baja de las costas. Esos terratenientes nunca podían emprender la explotación del petróleo, y apenas si por excepción se dio el caso de que alguno haya intentado la perforación de un pozo en sus terrenos.

Esto explica que los propietarios de las tierras, y especialmente las comunidades indígenas de Veracruz, no tu-

vieran otro interés en la industria petrolera que lo que les pagaban las compañías extranjeras por el derecho de buscar petróleo en sus terrenos, ya fuese en forma de una renta fija, ya en forma de regalía, o sea el equivalente en dinero de un tanto por ciento de los productos obtenidos en los pozos.

Sin el interés de los terratenientes en el desarrollo de la industria; no habiendo capitales mexicanos que se dedicaran a la extracción del petróleo; necesitándose fuertes capitales para el desarrollo de la industria, y siendo el petróleo un artículo de primera necesidad industrial e imperialista en Europa, nada tiene de raro que la industria petrolera hubiese surgido desde sus principios por medio de empresarios extranjeros y capitales extranjeros, principalmente americanos e ingleses.

El principio de la explotación del petróleo en México, coincidió con los pródromos de la Revolución.

En 1905 y coincidiendo con las primeras concesiones a Pearson, se estudiaba en la Academia de Legislación y Jurisprudencia si el petróleo debería seguir siendo del dueño del suelo, o debería ser explotado por medio de concesiones como los yacimientos minerales. En aquella época privaba el principio de la propiedad particular del petróleo, y sobre esa base jurídica se iniciaron los primeros descubrimientos y contratos con los terratenientes.

En 1907 llegamos a producir el primer millón de barriles de petróleo. Esta época coincidió igualmente con los grandes esfuerzos desarrollados especialmente por Inglaterra en busca de petróleo, no sólo por razones industriales, sino por motivos de poderío marítimo, pues el petróleo resultaba ser un maravilloso sustituto del carbón para las modernas marinas de guerra.

* Revista Hoy, México, 9 de julio de 1938.

Bajo el sistema de propiedad particular del subsuelo, los capitalistas americanos e ingleses comenzaron a comprar y a arrendar los primeros terrenos petroleros que se conocían en el estado de Veracruz y en regiones adyacentes de los estados de Tamaulipas, San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla y Tabasco. Puede decirse que para 1917, los capitalistas ingleses y americanos tenían ya acaparado el petróleo al expedirse la nueva Constitución.

El principio de la nacionalización del subsuelo contenido en el Artículo 27 de la Constitución se encontró con una fuerte oposición de las empresas petroleras que, instintivamente, preferían derivar sus derechos de la propiedad privada de los terratenientes, y no tener que basar sus actividades en las concesiones oficiales otorgadas por el poder. Por eso fue que la nacionalización del subsuelo decretada en 1917 no llegó a consolidarse hasta 1926.

Durante nueve años las empresas petroleras hicieron todos los esfuerzos posibles por obtener la derogación del Artículo 27, y continuaron adquiriendo derechos de los terratenientes con la esperanza de que no se consolidaría ese principio constitucional.

No fue sino hasta la presidencia del general Calles cuando con la intervención del embajador Morrow se llegó a un arreglo entre México y los Estados Unidos, del cual resultó la actual Ley del Petróleo.

Las empresas extranjeras, a regañadientes, aceptaron el principio de la nacionalización del subsuelo, sobre la base de que los intereses creados en materia petrolera antes de 1917 deberían quedar reconocidos y confirmados a perpetuidad. México concedió, además, que todos los intereses que de hecho se habían creado desde 1917 hasta 1925 quedarían también protegidos por una concesión preferencial.

Los reconocimientos que el Gobierno tenía que hacer de esos intereses creados se llamaron "concesiones confirmatorias", porque el Gobierno se limitaba a *confirmar* los derechos que las empresas habían adquirido antes de 1917 por convenios con los particulares.

Quedaron desde entonces reconocidas dos clases de derechos petroleros:

- a) Los adquiridos *antes de 1926* por convenios con los propietarios de terrenos;
- b) Los que *en lo futuro* se adquirieran por concesiones ordinarias.

Los derechos adquiridos por las empresas extranjeras antes de 1926 eran la parte más importante, pues cubrían la mayor parte de las regiones petroleras conocidas como más ricas en la vertiente del Golfo de México.

Las concesiones oficiales que más tarde se han dado no constituyen una parte muy valiosa de los derechos petroleros, pero puede afirmarse que quienesquiera que fuesen los nuevos concesionarios, no eran más que intermediarios de las mismas empresas extranjeras, o personas que obtenían las concesiones con propósitos de venderlas a las compañías extranjeras que eran las únicas que podían utilizarlas.

Puede, pues, afirmarse, en términos generales, que la nacionalización del subsuelo no trajo como resultado el que la industria petrolera pasara a manos de mexicanos.

LA MEXICANIZACION DE LA INDUSTRIA

La mexicanización de la industria del petróleo es algo totalmente distinto de la nacionalización del subsuelo.

Por mexicanización de la industria petrolera se entiende vagamente la tendencia a que el petróleo de México sea para los mexicanos, o para México.

Esta idea, como siempre, no tenía en un principio toda la precisión que ahora tiene. Se entendía vagamente que los mexicanos deberían ser los dueños de la industria petrolera; que las industrias mexicanas deberían ser las que principalmente aprovecharan el petróleo como combustible, que México debería obtener mayor provecho de la riqueza petrolera sin conformarse solamente con los impuestos y las regalías. Por último, como siempre sucede, se confundía el interés de los particulares con el interés de la Nación y con el interés del Gobierno, y se pensaba que éste debería controlar la industria petrolera, no sólo cobrando impuestos, sino participando de la riqueza misma, ya sea que las compañías le pagaran regalías en especie por las nuevas concesiones, ya que el Gobierno mismo explotara el subsuelo, que conforme a la Constitución había pasado a ser propiedad de la Nación.

En suma, la idea de la mexicanización del petróleo tenía desde el principio, en embrión, las siguientes tendencias:

- a) Que las empresas explotadoras del petróleo fueran realmente mexicanas;
- b) Que México sacara mayor provecho de su producción de petróleo para el desarrollo de su industria y para el bienestar de su población, y
- c) Que el Gobierno de México fuera también productor de petróleo.

La nacionalización de las empresas

Desde la Constitución de 1917 se dejó sentir ya la tendencia mexicanista respecto al petróleo. La nacionalización del subsuelo mismo no era sino el primero de los capítulos para la mexicanización de la industria.

El Artículo 27 de la Constitución de 1917 decía ya que las concesiones petroleras se otorgarían a *los mexicanos*, y que los extranjeros solamente podrían adquirirlas renunciando a su nacionalidad.

Este principio fue reproducido en la Ley del Petróleo en 1926, y en la Ley Orgánica de la capacidad civil de los extranjeros que se promulgó en la misma época; todo con tendencia a procurar que las compañías petroleras fuesen mexicanas.

Esta tendencia tropezó desde el principio con el obstáculo natural de que no habiendo capitales mexicanos, ni empresarios mexicanos que se dedicaran a la industria del petróleo, era lógico que ésta permaneciera en manos de extranjeros, que a su vez no eran más que agentes de otras empresas mundiales y representantes de la necesidad industrial e imperialista de acaparar yacimientos petrolíferos que se sentía en todo el mundo.

El resultado de los esfuerzos meramente teóricos y legislativos de la Constitución de 1917 y de las leyes de 1926 fue que para la explotación petrolera se organizaran compañías "conforme a las leyes mexicanas"; pero la nacionalidad de éstas era solamente aparente, pues en el fondo las compañías estaban formadas con capitales extranjeros, y sus acciones se encontraban poseídas o controladas en el extranjero.

Así fue como toda la industria, en la parte que tiene que desarrollarse en el interior del país, se organizó bajo apariencia mexicana. En el fondo, México seguía siendo un campo de extracción de petróleo para la provisión de los dos principales mercados, el americano y el inglés.

Las empresas "mexicanas" así organizadas han sido las que han venido estudiando la constitución geológica del subsuelo de México, explorando los terrenos, perforando los pozos, extrayendo el petróleo, refinándolo y conduciéndolo hasta los puertos de embarque.

En el puerto de embarque las empresas mexicanas entregaban el petróleo a sus matrices, que eran ya extranjeras de hecho y de derecho, y que son las que dominan por completo los mercados mundiales del petróleo. Esas empresas pueden considerarse que son de dos nacionalidades solamente, americanas e inglesas.

En estas condiciones la tendencia a mexicanizar la industria no podía ir más allá de retener lo que México pudiera consumir para sus necesidades interiores.

Petróleo para México

El consumo del petróleo en México era al principio sumamente limitado. En 1911 México producía aproximadamente 12 millones de barriles de petróleo (el barril es la medida estándar, 42 galones, o sean 159 litros).

La guerra europea hizo aumentar considerablemente nuestra producción y para 1917 producimos alrededor de 55 millones de barriles, de los cuales apenas si se consumirían 5 millones dentro del país. Terminada la guerra europea la producción de México aumentó considerablemente, al grado de que para 1921 y 1922 llegamos a ser el segundo país productor del mundo, produciendo cerca de 200 millones de barriles de petróleo, de los cuales apenas si consumiríamos unos 10 millones.

A partir de 1922 declinó nuestra producción, y desde 1925, en que todavía producimos arriba de 100 millones de barriles, bajó todavía más, al grado de que en 1930 apenas si produjimos 39 millones de barriles.

Desde 1930 para acá la producción de petróleo de México ha tenido una pequeña alza, más bien por el consumo interno que se ha desarrollado considerablemente con motivo de la construcción de carreteras.

En la actualidad puede decirse que México produce 43 millones de barriles de petróleo, de los cuales consumimos en el interior, en forma de chapopote y de gasolina, unos 18 millones, y exportamos 25 millones.

Las principales ventas de petróleo que se hacen al extranjero, van a dar naturalmente, a manos de las compañías

matrices americanas e inglesas que controlan el mercado mundial del petróleo y que son las dueñas de los barcos-tanques y medios de transporte para recibir el petróleo de exportación en los puertos mexicanos.

En resumen, México es dueño teóricamente del petróleo producido, pero no consume sino un 40 por ciento de lo que produce, teniendo que exportar el resto al extranjero y aun de ese 40 por ciento, la mayor parte lo producen las compañías extranjeras.

Conforme fueron aumentando las necesidades interiores de petróleo para México, se hizo sentir más y más la necesidad de que México controlara su combustible. Veamos ahora cómo fue evolucionando la idea de que el Gobierno mexicano fuera para ese efecto un productor de petróleo.

El Gobierno como productor de petróleo

La idea que tuvieron los Constituyentes de 1917 fue la de que la Nación fuese la propietaria potencial del subsuelo, pero que la explotación del petróleo mismo se hiciera *por medio de concesiones a particulares*, constituyéndose de esta manera la propiedad privada petrolera, a semejanza de lo que es la propiedad minera.

A muy poco andar surgió el problema de si convendría que el Gobierno explotara por sí mismo los yacimientos petroleros que se contuvieran en los terrenos baldíos y en los terrenos nacionales, en vez de concederlos. Y luego la de si debería explotar el petróleo que se descubriera en la zona marítima y en las zonas federales de los ríos.

Con motivo de que los ferrocarriles nacionales eran dueños en propiedad privada de las fajas de terreno que corrían a uno y otro lado de sus vías, surgió naturalmente la idea de que en aquellos lugares donde el ferrocarril cruzaba regiones petroleras, la empresa pudiera perforar pozos en el terreno de su derecho de vía. Y así comenzó a hacerse desde el periodo revolucionario en que los ferrocarriles estaban administrados por el Gobierno.

Las zonas federales, marítimas y fluviales se habían considerado también como propiedad de la Nación y de allí vino obviamente la idea de que el Gobierno tenía derecho a explotar directamente los terrenos comprendidos en dichas zonas federales, en aquellas regiones en que ya se había descubierto petróleo y se estaba explotando por las empresas.

De acuerdo con esa idea el Gobierno comenzó a hacer arreglos para la explotación de esas zonas, que se vieron aumentadas considerablemente por las sucesivas declaraciones de que fueran corrientes de propiedad federal la mayor parte de los riachuelos y arroyos de las regiones petroleras.

Ya para el año de 1926 había adelantado mucho la idea de que el Gobierno Federal debería tener un patrimonio petrolero propio.

En la Ley del Petróleo de 1926 se contiene un artículo creando las reservas petroleras. Estas reservas al principio se entendieron en el sentido de que el Gobierno mexicano tenía derecho a "reservar", es decir, a guardar para el futuro sin tocarlas, determinadas regiones del país, continuando la explotación petrolera únicamente en aquellas que estaban ya exploradas y acaparadas.

En el reglamento de la Ley del Petróleo, el término "reservas petroleras" se amplió, incluyendo en ellas lo que más exactamente debería llamarse propiedad petrolera del Gobierno, es decir, todos aquellos terrenos en que el subsuelo debería ser explotado desde luego por el Gobierno mismo, principalmente los derechos de vía de los ferrocarriles y las zonas federales, marítima y de los ríos que si no eran explotados por el Gobierno tendrían que ser succionados por las explotaciones adyacentes.

Para la explotación de estas propiedades petroleras del Gobierno se creó el Control del Petróleo. Más tarde, sea por razones de mala administración o por insuficiencia del órgano, se pensó en reorganizar el Control del Petróleo constituyendo un organismo de carácter comercial, es decir, una sociedad anónima con personalidad independiente del Gobierno, que se encargara de la explotación del petróleo del Gobierno.

En el año de 1933 se expidió un decreto para la formación de una compañía mixta, a la cual el Gobierno aportaría sus reservas explotables y en la que tomarían parte, aportando dinero, los capitalistas mexicanos.

Tal fue la idea primitiva de la Petromex que se organizó en 1934. El Gobierno aportaba todas sus propiedades petroleras y se proponía seguir aportando todas las demás que fuese adquiriendo por caducidad y por la creación de nuevas reservas. Se suponía que los particulares contribuirían con dinero para financiar la explotación. De hecho, no se pudo lograr que tomaran parte como capitalistas más que algunos de los favoritos del Gobierno que creyeron ver en esto un buen negocio, pero que pronto se retiraron dejando sus acciones en manos de algunos bancos.

El Gobierno mexicano ya no solamente consideraba que debía explotar las zonas federales o los derechos de vía de los ferrocarriles, sino que podía entrar francamente, a través de la Petromex, en competencia con las empresas extranjeras, para la producción, refinación y venta del petróleo en el interior del país, y quizás más tarde en el extranjero. En la ley que autorizó la creación de la Petromex y en la escritura misma de la compañía, se decía francamente que uno de los propósitos de ésta era regular el mercado interior del petróleo y asegurar el abastecimiento del país.

Tal es el estado en que el Gobierno del general Cárdenas encontró la situación petrolera: el Gobierno era ya empresario de petróleo, por conducto de una empresa privada. Veamos ahora cuál ha sido la tendencia a la mexicanización de la industria, durante el Gobierno del General Cárdenas.

El programa del general Cárdenas

La idea de mexicanizar no sólo la industria petrolera, sino todas las demás industrias extractivas del país, no es una cosa nueva, sino que de ella viene hablándose hace mucho tiempo, y casi no hay economista mexicano o escritor sobre cuestiones sociales mexicanas que no haya dicho unas cuantas palabras sobre la necesidad de mexicanizar nuestras industrias para que México deje de ser una mera colonia exportadora de productos en bruto.

En el *Balance de la Revolución* (1931) traté de resumir el estado de las ideas que respecto al petróleo existían en aquella época, y lo hice en los términos siguientes:

Fuera de los productos agrícolas que son de consumo interior, los demás productos de nuestro territorio son de exportación y, por consiguiente, se han visto sujetos al acaparamiento, especialmente después de la guerra europea.

Con excepción de nuestra producción carbonífera, que no tendría mercado en el extranjero ni sería costeable su exportación, y que, por consiguiente, ha permanecido en manos de nacionales, o cuando menos, al servicio de empresas nacionales, el resto de nuestros productos de exportación se encontraba desde antes de la Revolución, y se encuentra todavía en manos de extranjeros. Me refiero especialmente a la *minería*, al *petróleo* y a ciertos productos vegetales como el *guayule*, el *chicle*, el *palo de tinte*, etcétera. *La Revolución no ha podido nacionalizar los recursos naturales de exportación.*

Hizo un gran esfuerzo con respecto al petróleo y fracasó en él, pues no obstante de la nacionalización del subsuelo, toda la exportación petrolífera sigue haciéndose con capitales extranjeros, y para beneficio exclusivo de los extranjeros.

La guerra europea tuvo una considerable influencia a este respecto, y casi podemos decir que nuestros gobiernos revolucionarios no han tenido responsabilidad en el fracaso.

Éste es quizás el problema más difícil de los que tiene México que resolver, pero me limito por ahora a indicar la conveniencia de nacionalizar las fuentes de producción de nuestros recursos naturales, lo cual no podrá lograrse sino abriendo campos de consumo interior a esos mismos recursos, de manera que nuestras industrias absorban la mayor parte de nuestra producción.

El Plan Sexenal, en el capítulo relativo a la economía nacional, dijo lo siguiente acerca del petróleo:

El Partido Nacional Revolucionario declara que durante los seis años que cubre el presente plan, el Gobierno regulará aquellas actividades de *explotación de los recursos naturales* y el comercio de los productos que signifiquen un empobrecimiento de nuestro territorio, de la manera siguiente:

- I. Se hará efectiva la nacionalización del subsuelo. (?)
- IV. Se evitará el acaparamiento de terrenos y se crearán las *zonas nacionales de reserva petrolera*, a fin de que en todo tiempo se cuente con una reserva fija de terrenos petrolíferos que cubra las necesidades futuras de nuestro país.

Es además necesario que aquellas actividades mercantiles o productoras que ejerzan, como se ha dicho, una acción exhaustiva sobre nuestros recursos nacionales, sean reguladas por la acción del Estado; de manera que en el proceso de su desarrollo obtenga nuestro país la mayor participación posible de las riquezas que se exploten, pues en muchos casos la forma en que este empobrecimiento de nuestro suelo se ha llevado secu-

larmente y se lleva a cabo es de tal naturaleza que los mexicanos sólo intervienen en ella como trabajadores de bajo salario, y el país no deriva sino el beneficio de una tributación mezquina. Para este objeto:

1. Se impedirá que las empresas extranjeras continúen acaparando yacimientos minerales.
5. Se intervendrá para lograr el equilibrio de las fuentes económicas de la industria petrolera *estimulando el desarrollo de las empresas nacionales* y creando un *organismo semi-oficial de apoyo y regulación*.
6. Se pondrán los medios para que nuestra producción petrolera alcance *el volumen que racionalmente le corresponde*, tomando en cuenta las reservas probables existentes.
7. Se modificará el actual régimen de concesiones *reduciendo para lo futuro la superficie que ampara cada concesión*. Se negará el otorgamiento de las que sean opuestas al interés nacional. (?)

Tales son los términos en que el PNR planteó el problema de la mexicanización de la industria petrolera, y tal fue el programa de acción aceptado por el candidato, general Cárdenas.

Por ellos puede verse que la expropiación de la industria petrolera no es más que el medio que posteriormente se encontró como único práctico de llevar a cabo los propósitos del Plan Sexenal en materias económicas.

La política petrolera del general Cárdenas

A la llegada del general Cárdenas a la presidencia de la República, su Ministro de Economía, el general Mújica, comenzó por suspender el otorgamiento de toda clase de concesiones y especialmente de las confirmatorias.

El pretexto que se tomó para suspender el otorgamiento de las concesiones confirmatorias es que necesitaban estudiarse detenidamente las adquisiciones hechas antes de 1926 por las empresas petroleras, para investigar los abusos que pudieran haberse cometido en la adquisición de terrenos por parte de las compañías extranjeras. La verdad es que esta suspensión tenía por objeto que no siguieran creándose mayores intereses mientras no se estudiara detenidamente una nueva Ley del Petróleo con tendencia a mexicanizar la industria.

En la Secretaría de Economía siguieron haciéndose estudios con este objeto, que culminaron, ya en tiempo del general Sánchez Tapia, en un proyecto de Ley del Petróleo que tenía por objeto principal mexicanizar la industria.

El proyecto revelaba el propósito de rescatar la industria, que la exposición de motivos confesaba estar en manos de extranjeros. Se ponían límites a la extensión de terrenos que pudiera abarcar una sola concesión; se proponía que de toda concesión, el Estado debería tener un tercio del terreno explorado; se reducía considerablemente el término de vida de las concesiones; se pretendía que el Gobierno percibiera regalías en todas las concesiones; se autorizaba al Gobierno para fijar la cantidad de petróleo que debía quedarse en México, y se introducía la novedad de que las compañías estuvieran

obligadas a invertir un 25 por ciento de sus utilidades en el país en negocios diferentes del petróleo.

Este proyecto, que no llegó a presentarse al Congreso, revelaba, sin embargo, la tendencia nacionalista con que había sido redactado y los propósitos del Presidente en materia petrolera, que pueden resumirse como sigue:

- a) Que el fisco tuviera mayor participación en los productos obtenidos por las empresas.
- b) Que el Estado siguiera ampliando su esfera de acción como productor de petróleo.
- c) Que México aprovechara mayor proporción de las utilidades de las empresas, y
- d) Que el Gobierno controlara la producción y el comercio del petróleo.

Enumeraremos a continuación los principales pasos dados por el general Cárdenas en prosecución de ese programa.

La Petromex no llenó sus funciones, no tanto por mala administración o por la corrupción o por los vicios de su administración, sino porque no hubo realmente capitales mexicanos que respondieran al llamado y que ayudaran al Gobierno al desarrollo de las propiedades petroleras, de modo que dicha compañía tuvo que acudir a empresarios extranjeros para que éstos fueran quienes se encargaran de la explotación de los terrenos petrolíferos del Gobierno, convirtiéndose la Petromex en un mero conducto para otorgar concesiones.

En principios de 1937 la Petromex fue disuelta, y el general Cárdenas creó la *Administración General del Petróleo Nacional*, que es ya, francamente, un departamento oficial encargado del negocio del petróleo. Desde este momento el Estado se resuelve a constituirse en empresa petrolera, perforando pozos, explotando el petróleo, refinándolo, y vendiéndolo con propósitos de influir decisivamente en el desarrollo de la industria, de controlar los precios del mercado, y si es necesario, de competir con las empresas privadas similares.

Era la primera vez que el Estado tomaba francamente el carácter de empresario de un negocio industrial y comercial en México.

Otro paso más, dado por la administración del general Cárdenas en el sentido de que el Estado se interesara directamente en negocios petroleros, fue el contrato celebrado con la compañía "El Águila" en fines de 1937, para la explotación unitaria de la región de Poza Rica.

"El Águila" pretendía tener derecho para que se le expedieran determinadas concesiones confirmatorias en Poza Rica. El Gobierno, por su parte, pretendía tener derechos exclusivos sobre las zonas federales de los ríos y arroyos de esa región. Y se celebró una especie de transacción. El Gobierno mexicano consintió en extenderle a "El Águila" las concesiones confirmatorias que tenían pendientes, y "El Águila", por su parte, consintió en reconocer como propiedad del Gobierno, una parte de la región de Poza Rica y concedió participaciones al Gobierno Federal en los terrenos propios de la compañía, las cuales variaban desde un 15 hasta un 35 por ciento.

El Gobierno mexicano daba, pues, el ejemplo de asociarse con una compañía para la explotación en común de determinadas propiedades, obteniendo importantes rega-

lías de esa explotación. Este precedente del contrato con "El Águila", compañía inglesa, podría naturalmente seguirse con las compañías americanas que se encontraban todas más o menos en las mismas condiciones de "El Águila", es decir, sus concesiones confirmatorias pendientes de expedirse y sujetas a discusión, proporcionando una oportunidad al Gobierno para obtener mayores ventajas por medio de transacciones que dejarían al Gobierno en mejor posición como productor de petróleo.

Si se hubiera continuado esa política de extensión paulatina de las actividades del Gobierno, seguramente habría llegado un momento en que éste fuera un competidor de gran importancia de las empresas extranjeras, y se habrían obtenido, además, resultados ventajosos para el país. Pero esta política tenía el inconveniente de requerir para su desarrollo un lapso que notoriamente tenía que exceder del periodo presidencial del general Cárdenas, quien no podía resignarse a esperar a causa de otras circunstancias de carácter político que lo empujaban.

El avorazamiento reformativo

Es bien conocida la pretensión del general Cárdenas de que todas las obras materiales y las reformas sociales que se han propuesto realizar no sólo se inicien, sino que se prosgan y se terminen durante su Gobierno mismo, para poder derivar el mérito de ellas como estadista y para poder asumir, como él dice, la responsabilidad de esas reformas. Podría esto llamarse un "avorazamiento" histórico, igual al que padecen todos los gobernantes que se sienten investidos de un poder omnímodo, y especialmente los gobernadores supradinámicos que pierden el sentido de la proporción entre lo que piensan hacer y lo que es posible hacer durante la vida política de un hombre.

El general Cárdenas quiere modificar el sistema de la propiedad agraria en todo el país, pero desea dejarlo transformado durante su Gobierno. Emprendió la reforma ejidal en La Laguna y anunció expresamente que quería que se terminara la transformación durante su gobierno. Emprendió la conquista de Yucatán y tiene empeño en que durante su periodo presidencial se consolide el nuevo sistema comunista establecido en la península. Durante su gobierno ha de quedar terminado el ferrocarril de Uruapan a Zihuatanejo. Durante su gobierno ha de quedar concluido e inaugurado el ferrocarril de Sonora a Baja California. Durante su gobierno ha de quedar unida la Península de Yucatán a la Mesa Central por medio del ferrocarril de Coatzacoalcos a Campeche. Durante su gobierno ha de quedar concluida, no solamente la presa de El Palmito, que habrá de modificar el régimen de irrigación de la comarca algodonera, sino todos los demás sistemas de riego que se han anunciado. Durante su gobierno, en fin, ha de quedar alfabetizado todo el pueblo mexicano, educado para que tenga "un concepto racional y exacto el universo y de la vida social", y bajo su gobierno, en fin, deberá quedar civilizado el indio, redimido el proletariado y establecido en México un sistema social en que no haya diversidad de clases.

Nada tiene de raro, pues, que el general Cárdenas, teniendo en cuenta que se habría requerido mucho tiempo para que la industria petrolera pasara a ser patrimonio del Estado, abandonara el plan de crecimiento paulatino de la industria oficial, e hiciera un esfuerzo para que la mexicanización del petróleo se llevara a cabo también dentro de su gobierno, tanto más cuanto que esa mexicanización la consideraba indispensable por otros motivos.

El petróleo como fuente de recursos

Las condiciones generales del fisco comenzaron a sufrir una baja considerable, al grado de que el presupuesto extraordinario de reformas no podía ya cubrirse sino acudiendo a préstamos extraordinarios de todas las instituciones oficiales que manejaban dinero. Las reformas obreras precipitadas y el abuso de las huelgas habían reducido considerablemente la actividad industrial en todo el país. La transformación de la propiedad agraria, además de segar una fuente de impuestos, requería enormes desembolsos, especialmente para refaccionar a los nuevos centros ejidales, como el de la comarca algodonera que tendría que absorber centenares de millones de pesos, que antes se obtenían por medio de refacción privada. Yucatán requiere por sí solo inmediatamente, más de 30 millones de pesos para poder seguir trabajando y sembrando henequén, mientras pueden verse los resultados en la reforma agraria. En suma, todos los compromisos contraídos con la Nación y todas las obras prometidas públicamente por el general Cárdenas durante sus constantes giras, requerirían un presupuesto de un mil millones de pesos anuales, que es imposible obtener por medio de contribuciones, ni por los medios provisionales últimamente empleados, y que no podrían obtenerse tampoco por medio de una emisión inconsiderada de papel moneda sin perjudicar nuestra circulación.

Por otra parte, la reducción considerable en las exportaciones de henequén, las amenazas constantes a la industria minera, y la situación del mercado mundial de metales, hacían ver claramente que México no podía sostener el valor de su moneda si no tenía una fuente considerable de recursos en dólares. Todo esto debe haberlo visto el Presidente Cárdenas, y seguramente que no le habrán faltado "economistas" que le hicieron creer que apoderándose de todo el petróleo tendría a su disposición una fuente considerable de recursos que le permitiría llevar a cabo su programa de reformas sociales y de obras de utilidad pública durante los tres años escasos que le faltaban para terminar su periodo presidencial.

Por otra parte, las constantes exigencias de los trabajadores petroleros hicieron comprender al general Cárdenas que necesitaba controlar esta industria, ya no solamente como fuente de recursos, sino principalmente como fuente de trabajo, para conservar el control político sobre los obreros de esa industria y sobre las demás organizaciones sindicales de México.

El programa social

Pero el principal factor que contribuyó a resolver la expropiación petrolera fue el programa general de socializa-

ción de los medios de producción que constituye la base fundamental de la política del general Cárdenas. A pesar de todas las declaraciones oficiales que de cuando en cuando se hacen, para consumo americano, en el sentido que el Gobierno no tiende al comunismo, lo cierto es que el general Cárdenas ha venido siguiendo una política decididamente orientada hacia la socialización de los medios de producción. Para llegar a ese fin, ha colectivizado la tierra y se propone socializar la industria. La incautación de la industria petrolera debía ser, por consiguiente, el primer paso para la socialización de todas las industrias que están supeditadas al petróleo como combustible.

En fines de 1936, el general Cárdenas expidió la Ley de Expropiación, notoriamente con propósitos de facilitar las expropiaciones que fueran necesarias para llevar a cabo su programa de socialización de la industria.

Este propósito de la Ley de Expropiación fue demasiado transparente, y desde un principio se vio que entraaba en el programa general del Presidente Cárdenas la socialización de las fuentes de producción. La expropiación de los productos petroleros era solamente un capítulo de su programa tácito de suprimir la propiedad privada y de socializar los medios de producción que él tiene ya formado, aunque no lo confiese, ese programa que le aprueban constantemente sus aduladores, al cual hacen propaganda la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Publicidad y Propaganda, y en cuyo empeño vienen empujándolo sus principales consejeros.

Había, sin embargo, dos corrientes diversas de opinión acerca de la forma en que debería socializarse la propiedad petrolera. Los líderes obreros, especialmente los licenciados Lombardo Toledano e Icaza, opinaban, y han opinado siempre, que la socialización debe consistir en la entrega de esa industria a los obreros. El general Cárdenas intuitivamente, y el general Mújica, conscientemente, tienden hacia otro sistema que no llamaremos fachista para no lastimarlos innecesariamente, pero que consiste en suma, en que sea el Estado, el Gobierno, el que se apodere de las industrias.

En estas condiciones surgió el conflicto petrolero de 1937.

El conflicto petrolero

Este conflicto entre los obreros del petróleo y las empresas proporcionó un excelente pretexto al general Cárdenas. Dadas las pretensiones de los obreros, tanto ellos como el Gobierno sabían muy bien que el conflicto era insoluble. Las pretensiones eran exorbitantes, no tanto por los desembolsos en dinero que deberían hacer las compañías para elevar los salarios, cuanto por las condiciones de trabajo que de hecho equivalían a dejar el control del trabajo en manos de los líderes obreros.

Las compañías resistieron y estalló la huelga. El conflicto, puramente huelguístico, hubiera sido insoluble y habría obligado al Gobierno, a la larga, a intervenir en el asunto incautando las propiedades petroleras, lo cual si bien habría mostrado que se obraba conforme a una *necesidad*, sin em-

bargo, no habría tenido un aspecto *legal*. Por este motivo los líderes prefirieron convertir la huelga en un conflicto económico para que fueran las autoridades del Trabajo las que por medio de una resolución legal dictaran a las compañías las nuevas condiciones en que debían seguir trabajando. Si las compañías aceptaban, estaban perdidas, pues no solamente todas sus utilidades irían a dar a manos de los obreros, sino que perderían por completo el control de la industria. Si las compañías no aceptaban, podrían ser embargadas o declaradas en quiebra, pasando el manejo de sus propiedades a manos de los interventores o síndicos que designaran los obreros. Tal fue el plan estratégico de los licenciados Lombardo Toledano e Icaza, que pueden considerarse como los autores verdaderos de la maniobra que dio por resultado final la expropiación.

Para los que no son abogados, ni están enterados de los procedimientos de los tribunales del Trabajo, haré una breve explicación.

En México, las Juntas de Conciliación son verdaderos tribunales, pues están formadas por tres delegados; el delegado del capital, que siempre opina en favor del empresario; el delegado del obrero, que siempre opina en favor de los obreros, y el delegado del gobierno, que es una especie de árbitro, y que es el que realmente dicta las resoluciones.

Los conflictos del trabajo son de dos clases; los conflictos meramente legales, como por ejemplo, cuando un obrero reclama el pago de sus horas extras, o cuando un grupo de obreros se queja contra un empresario que no cumple con su contrato, y los conflictos de carácter *económico*, que son aquellos en que, en determinada industria o en determinada región, se presentan circunstancias de carácter general que hacen imposible que pueda seguirse trabajando en las condiciones anteriores.

En los conflictos legales, las cosas se hacen ante la Junta de Conciliación, como si se tratara de un juicio ante un Juez de Paz: demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia. En los conflictos *económicos*, la Junta de Conciliación interviene como lo haría el Gobierno en un caso de emergencia pública, para buscar una solución que es la que se impone a las partes. La Junta de Conciliación oye el parecer de unos peritos sobre la manera de resolver el conflicto, y casi siempre refrenda o se limita a dar forma de sentencia, al dictamen de esos peritos.

Los obreros abandonaron la huelga y sometieron sus dificultades con las empresas petroleras a la decisión de las autoridades del Trabajo, en forma de *conflicto económico*.

La Junta de Conciliación nombró entonces tres peritos: el señor don Efraín Buenrostro, en aquel tiempo subsecretario de Hacienda y ahora Secretario de Economía, hombre de la más absoluta confianza política del general Cárdenas; el profesor don Jesús Silva Herzog, uno de los pocos comunistas que confiesan francamente su credo; que fue el último embajador de México en Rusia; que ha hecho estudios sobre el costo de la vida en México, sobre finanzas ferrocarrileras, etcétera, y que fue el verdadero autor del dictamen que rindió la Comisión. El tercer miembro era el ingeniero don Mariano Moctezuma, subsecretario de Economía.

La tarea del comité fue formular el dictamen, estableciendo ciertas condiciones de trabajo que de antemano se sabía que no podrían ser cumplidas ni aceptadas por las com-

pañías, no tanto por la cantidad de dinero que se les condenara a pagar, sino por las condiciones mismas del contrato de trabajo, que iba a imponerse a las compañías.

No es un secreto para nadie que todos, *absolutamente todos*, los funcionarios que tuvieron alguna intervención en el conflicto petrolero *sabían de antemano* que las compañías no aceptarían el laudo, ni podrían cumplir con la opinión del comité.

No se trataba, pues, de encontrar una solución al conflicto, sino de crear una nueva situación que no tuviera más salida que la incautación de las propiedades petroleras.

Los señores Buenrostro, Moctezuma y Silva Herzog redactaron su dictamen y propusieron el nuevo contrato de trabajo entre los obreros y las compañías a sabiendas de que éstos eran imposibles.

Desde que la Comisión de Peritos presentó su dictamen, las compañías hicieron saber al presidente de la República, de una manera que no dejaba lugar a dudas, que no podrían aceptar la solución propuesta por los peritos.

El jefe del Departamento del Trabajo supo también esto desde aquella época, y el delegado del Gobierno, que en la Junta de Conciliación no hace más que acatar las instrucciones del Departamento del Trabajo, sabía también que el dictamen de los peritos no podría ser aceptado ni cumplido por las compañías.

La Junta de Conciliación se limitó a insertar las conclusiones de los peritos en su fallo, a sabiendas de que no podrían cumplirse.

La Suprema Corte de Justicia se lavó las manos diciendo que no podía entrar al estudio de los detalles del contrato, porque éste era de la competencia exclusiva de la Junta. Pero el magistrado Icaza y don Vicente Lombardo Toledano, líderes principales del Sindicato de Trabajadores Petroleros, sabían perfectamente que el dictamen no podría ser aceptado ni cumplido por las compañías, y sin embargo, fueron los que hicieron todo el trabajo político y el esfuerzo jurídico para que el dictamen de los peritos quedara como sentencia definitiva de las autoridades del Trabajo.

Cuando la Junta de Conciliación notificó a las compañías petroleras que debían cumplir ese fallo, éstas dijeron oficialmente que no podrían cumplir con el laudo de la Junta.

A mí me llamó mucho la atención que esto apareciera en la prensa como una sorpresa, como una cosa inesperada, como una desobediencia increíble en el último momento, porque en realidad desde el presidente de la República hasta el último líder de los trabajadores sabían muy bien que las compañías no se allanaría a cumplir con el laudo.

Siguieron entonces unos cuantos días en que los petroleros y sus trabajadores entraron en *clinch*.

Los obreros pretendían que se obligara a las compañías a cumplir con el laudo de la Junta. Las compañías habían dicho claramente que no podrían cumplir con ese laudo. Se trataba de saber cuál sería la solución que se diera a este capítulo final del conflicto.

Los obreros, los verdaderos obreros, es decir, los trabajadores, habrían preferido que se cumpliera el laudo, y que se les hicieran buenas las ventajas que les daba el fallo de la Junta.

Los líderes, y especialmente los líderes máximos, preferían que las compañías no cumplieran y que con este motivo se hiciera un embargo de las empresas, nombrándose los interventores, o que se declarara a éstas en quiebra, nombrándose una Comisión sindical para la administración de todas las empresas responsables. Esto habría equivalido a poner la administración del petróleo en manos de Lombardo Toledo y de los demás líderes de la CTM.

Pero como esto habría sido contrario a la política de socialización de la industria, en la forma en que la entiende el presidente de la República, éste tuvo que decidir violentamente por la expropiación, como único medio de evitar que el manejo del petróleo pasara a manos de los líderes.

Para este efecto, inmediatamente se declaró cancelado el contrato entre los obreros y las compañías —el contrato contenido en el laudo, el que les daba las nuevas ventajas—, y el presidente de la República expidió un decreto de expropiación general de las 17 compañías petroleras que se habían rehusado a cumplir con el laudo.

El Gobierno tomó posesión de las propiedades de esas compañías por conducto de los obreros mismos, como el medio más práctico de efectuar la incautación.

Es muy importante llamar la atención sobre que todos los aumentos y mejoras que el laudo de la Junta de Conciliación había fallado en favor de los obreros, no se han llevado a cabo, pues los trabajadores, desde que el Gobierno ordenó la expropiación, han tenido que someterse a las nuevas condiciones de hechos, y por el contrario, el presidente de la República desde luego advirtió a los trabajadores, que había llegado el momento de hacer grandes sacrificios.

Los fundamentos del decreto de expropiación son de carácter legal, pero los fundamentos políticos de la expropiación misma, han aparecido en las diversas declaraciones oficiales hechas tanto por el señor Presidente como por su Departamento de Publicidad y Propaganda, y por la Secretaría de Relaciones en las diversas notas diplomáticas que se han publicado. Estos fundamentos que son los más fuertes, se reducen a poner de relieve lo que el Gobierno llama la rebeldía de las compañías petroleras para cumplir con la sentencia de los tribunales mexicanos y la situación ventajosa de los empresarios extranjeros que han explotado durante mucho tiempo el petróleo sin beneficio verdadero para el país.

Un resumen de todos esos fundamentos nos lleva a esta conclusión final que podemos dejar asentada.

El conflicto entre las empresas petroleras y sus trabajadores fue solamente el medio legal que el Gobierno encontró para decretar la expropiación.

Los verdaderos móviles de la expropiación se encuentran en la política general que había venido siguiendo el general Cárdenas respecto a la industria en general.

La Ley de Expropiación, no es más que un capítulo del programa general de socialización de la tierra y de los medios de producción que forma el ideal político del Gobierno actual.

La expropiación de las industrias petroleras es solamente un capítulo de la expropiación de las demás industrias que será necesario llevar a cabo para cumplir con ese programa.