

LA SOBERANIA SOBRE LOS RECURSOS NATURALES: EL PETROLEO

Gonzalo Martínez Corbalá

Fue el internacionalista Isidro Fabela quien dijo: “la soberanía exterior implica necesariamente la existencia de la soberanía interior y no existe ni se concibe la soberanía interior de una nación sin los derechos de legislación, jurisdicción, dominio y soberanía territorial y sobre los recursos naturales de un país”. De entre los recursos naturales, este ensayo se ocupa del petróleo. Fue Cárdenas, precisamente en 1938, varias décadas antes de que los demás jefes de Estado en el mundo se dieran cuenta del valor estratégico que habría de adquirir con el tiempo, quien dejó de considerar al petróleo solamente como un bien de intercambio comercial, sino que también lo vislumbró como un bien fundamental para la consolidación de la soberanía nacional de los países en desarrollo y de los países productores, lo que hasta mucho después habrían de descubrir los demás jefes de Estado en el orbe, quizá hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Es realmente desde 1973, a partir de la guerra del Yom Kippur, en los días en que realmente la OPEP tenía todavía el control del mercado petrolero mundial —o por lo menos una buena parte— hasta 1979, que se entendió el valor estratégico universal que habría de tener el petróleo. Fue en ese momento cuando, después de permanecer estable varios años —desde la Conferencia de Trípoli en 1970, hasta las de Teherán y Viena en 1973— el precio del petróleo, que se había mantenido entre 1.80 y 3.90 dólares por barril, subió, entre octubre y diciembre del mismo 1973, primero, a 5 dólares por barril, y después a casi 12 dólares por barril, en un aumento vertical.

No fue ciertamente la primera crisis mundial del petróleo que se verificó y que hizo ir cobrando conciencia de la importancia estratégica del energético sobre todo por las potencias de entonces. Hubo ya, antes de eso, en julio de 1957, la nacionalización, por parte de Egipto, del Canal de Suez y, como todos recordamos, se produjo allí la primera gran crisis del hidrocarburo a nivel mundial, puesto que entre julio y octubre de ese mismo año —1957— se

verificó el cierre del Canal, por donde pasaban entonces las dos terceras partes del petróleo que se consumía en Europa en ese entonces.

A finales de la década de los setenta, en 1979, se crean también las empresas nacionales de los países de la OPEP.

Lázaro Cárdenas en 1938, antes de que se desatara la Segunda Guerra Mundial, fue el primer Jefe de Estado que comprendió el valor estratégico que tendría en esta conflagración mundial el petróleo y la importancia que representaría en un futuro para los países en desarrollo, particularmente para México, en la consolidación de la soberanía nacional que, como bien dice la cita de Don Isidro Fabela que me permití recordar, tiene una estrecha relación con la soberanía popular en su vertiente interior; hacia adentro del país.

Creo, sin lugar a dudas, que el esfuerzo que la expropiación petrolera costó a México, que no fue poco, valió la pena y repasaremos solamente la historia de cómo fue posible, cómo se dio el momento para que la expropiación petrolera fuera una realidad, frente a las naciones más poderosas que eran las propietarias de los bienes de las empresas que explotaban el petróleo en México.

Lo que hizo el gobierno mexicano, fue esgrimir el derecho nacional; lo único que hizo fue defender la soberanía frente a la agresión de las empresas petroleras que se habían ya constituido para entonces en un Estado dentro de otro Estado y que se habían declarado en abierta rebeldía a cumplir un laudo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los condenaba a pagar a los obreros petroleros 70 millones de pesos, cantidad que fue negociada hasta llegar a 26 millones de pesos, los que se negaron a pagar las compañías petroleras y fue así como se hizo posible la expropiación.

Declaradas en rebeldía las empresas petroleras para cumplir con el laudo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cárdenas, Presidente de la República, se enfrentaba a un hecho histórico con dos vertientes muy importantes.

La primera de ellas era que las empresas petroleras estaban poniendo a prueba la vigencia de las instituciones nacionales: si iba a ser posible o no hacer cumplir un laudo nada menos que del máximo tribunal del país, frente al poder económico de facto que representaban las empresas petroleras.

La otra vertiente de este problema: Cárdenas, desde que había sido Jefe de la zona militar de las huastecas, sobre todo la veracruzana, se había dado cuenta de la manera como se manejaban las empresas petroleras en estas zonas, con las guardias blancas como autoridades que decidían, enjuiciaban, sentenciaban y ejecutaban las sentencias en las áreas de los campamentos petroleros, en donde solamente vivían con comodidades los técnicos y los empleados extranjeros al servicio de la empresa.

Este reto se presentaba a Cárdenas porque desde su campaña se había comprometido con el pueblo mexicano a salvaguardar los intereses de las grandes mayorías populares; y también en este aspecto las empresas petroleras estaban poniendo a prueba no solamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino también a la Presidencia de la República.

La reacción de Cárdenas la conocemos y así fue como a las ocho de la noche del viernes 18 de marzo convocó a sus ministros en Palacio Nacional en una reunión que no se suponía de gabinete; antes bien, cada uno de los ministros había sido citado individualmente, para no dar la idea de que iba a ser una reunión general. El Presidente leyó primero en el Salón de Acuerdos del Palacio Nacional el Manifiesto mediante el cual se expropiaban los bienes de las compañías y empresas petroleras que en ese momento estaban explotando este energético en el país.

Se debe subrayar que lo que se leyó primero en la reunión de gabinete fue el Manifiesto, no el Decreto de Expropiación.

Este Manifiesto lo había redactado por instrucciones del propio Cárdenas, el General Francisco J. Mújica, a quien se le encargó su elaboración al regreso de la inauguración del Ingenio de Zacatepec. Al pasar en Cuernavaca por la desviación a Palmira, Cárdenas detuvo a la comitiva y dio instrucciones al General Mújica de que se quedara allí, que no siguiera a México para que procediera a la redacción de este Manifiesto que dio a firmar al gabinete en el momento de presentarlo a éste a las ocho de la noche. Una vez firmado, pasaron al despacho presidencial, donde estaban ya instalados los micrófonos y se dio a conocer al pueblo de Mé-

xico y a toda la opinión pública, la decisión del gobierno de la República de expropiar los bienes de las empresas petroleras.

El Decreto de Expropiación se hizo *a posteriori*. De allí pasaron a la oficina del Licenciado Raúl Castellano a redactar el Decreto, que requería la firma y el trámite a través de varias oficinas de gobierno. Tal fue la razón por la cual el Decreto se hizo hasta después de leído el Manifiesto, por radio, a la nación.

En un párrafo de este Manifiesto decía Cárdenas: "Es evidente que el problema que las compañías petroleras plantean al Poder Ejecutivo de la nación con su negativa de cumplir la sentencia que les impuso el más alto tribunal judicial, no es un simple caso de ejecución de sentencia, sino una situación definitiva que debe resolverse con urgencia. Es el interés social de la clase laborante en todas las industrias del país la que lo exige. Es el interés público de los mexicanos y aun de los extranjeros que viven en la República y que necesitan de la paz y de la dinámica de los combustibles para el trabajo. Es —decía Cárdenas— la misma soberanía de la nación, que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas bajo leyes mexicanas y que pretende eludir los mandatos y las obligaciones que les imponen las autoridades del propio país".

De esta manera, con toda sencillez, pero con toda claridad, había quedado ya cumplido el trámite fundamental de dar a conocer la decisión del gobierno de la República de expropiar los bienes de las empresas petroleras.

La nacionalización propiamente dicha, se llevó a cabo posteriormente, pues se formalizó al modificar el párrafo 6 del artículo 27 constitucional a finales del régimen de Cárdenas, el 9 de noviembre de 1940, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial la iniciativa del Ejecutivo, presentada en la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1938.

Mújica había recibido las instrucciones de Cárdenas para redactar el Manifiesto, y Cárdenas explica en sus apuntes por qué se lo encomendó a él. Dice Cárdenas en sus notas: "Conocedor el General Mújica de la conducta de las empresas petroleras por juicios que se han seguido contra las citadas empresas y en los que él ha intervenido, y por los procedimientos y atropellos cometidos por los empleados de las propias empresas, y que presencié cuando me acompañó en los años que estuve al frente de la zona militar de la Huasteca veracruzana

na, y reconociendo en él sus convicciones sociales, su sensibilidad y patriotismo, le di el encargo de formular un proyecto de Manifiesto a la nación explicando el acto que realiza el gobierno y pidiendo el apoyo del pueblo en general por tratarse de una resolución que dignifica a México en su soberanía y contribuye a su desarrollo económico”.

El Decreto lo redactaron en la oficina del Licenciado Raúl Castellano — hoy Senador de la República, entonces Secretario Particular del Presidente Cárdenas—, el Licenciado Eduardo Suárez, el Licenciado Antonio Villalobos, Don Efraín Buenrostro, y el Ingeniero Manuel Santillán. Esto queda para la historia.

Cárdenas realizó en 1938 la expropiación petrolera, y la historia había demostrado que no podía haberse hecho un año antes siquiera, y tampoco después, porque se desató la Segunda Guerra Mundial.

La aplicación del artículo 27 constitucional fue siempre motivo de dificultades muy importantes por reclamaciones diplomáticas, en una situación completamente irregular, puesto que éstas, se supone debieron haber sido en todo caso ante los tribunales de justicia de la nación. Sin embargo la vía a la que se acudía invariablemente para hacer las reclamaciones era la presión diplomática.

Ya antes de esto él Presidente Madero había intentado crear un impuesto, simplemente como un acto elemental de soberanía sobre el petróleo. En 1911 trató de cobrar un impuesto llamado del “timbre” para gravar la producción de petróleo en 3 centavos por barril. Las empresas petroleras no pagaban hasta entonces — y no pagaron después, tampoco — gravamen alguno por la explotación del petróleo.

El Presidente Madero trató en 1911 de gravar la producción de petróleo y el Embajador estadounidense, Henry Lane Wilson, inmediatamente se quejó ante el gobierno mediante nota diplomática, e incluso llegó a la amenaza de invadir militarmente el país si se trataban de aplicar impuestos.

Después, el Presidente Carranza en 1917 también intentó crear un impuesto especial para la producción de petróleo crudo y derivado y para los pozos de gas, pero también tuvo poco éxito ante la negativa de las empresas petroleras para cumplir con los decretos correspondientes. Las cosas llegaron a tal punto de gravedad, que en 1918 el Presidente Carranza fue autorizado por el Congreso para ocupar los yacimientos militarmente, pero de nuevo las protestas diplomáticas de las potencias de entonces se opusieron no solamente a la ocupación militar sino también al pago del impuesto.

Merryl Rippy dice a este respecto, en su bien documentado estudio sobre el petróleo y la Revolución Mexicana: “El artículo 27 debía convertirse a partir de entonces y durante una generación en punto focal alrededor del cual lucharon, no siempre en las salas de los tribunales de justicia, las opiniones contrapuestas del gobierno y de los intereses económicos”.

Finalmente, el Presidente Calles tuvo grandes dificultades para la aplicación del artículo 27. Cuando incluso llegó a anunciar la posibilidad de expropiar los terrenos petrolíferos, el Embajador Sheffield, entonces con la anuencia del Secretario de Estado, Kellog, llegaron al punto de precipitar una invasión armada a México. En la prensa del vecino del Norte se llegó a publicar, incluso, que estaban zarpando los barcos de la armada estadounidense para invadir el país. El Presidente Calles, dirigiéndose personalmente al Presidente Coolidge logró hacer abortar la maniobra y, de esta manera, culminó el último incidente verdaderamente grave que hasta antes del régimen de Cárdenas tuvo nuestro país en su intento de ejercer actos de soberanía sobre el petróleo y de hacer una realidad el artículo 27 constitucional de 1917.

Cárdenas siempre estuvo muy consciente de lo que implicaba para la nación y de la proyección internacional que la expropiación petrolera iba a tener inevitablemente. Cuando aceptó su candidatura a la Presidencia de la República en 1934, había dicho con toda claridad: “En estos momentos de crisis en que el Derecho Internacional se verá obligado a tomar orientaciones más definidas de acuerdo con la dignidad de las naciones, es necesario que se cultiven nuestras relaciones internacionales sobre la base del afianzamiento de lazos estrechos y generosos, pues bajo estos lineamientos estaremos siempre capacitados para asumir actitudes claras que no menoscaben la dignidad nacional, ni nos obliguen a falsear el espíritu de evolución social que anima a nuestro pueblo”.

La expropiación petrolera pudo ser posible en 1938. No fue posible antes — como hemos repasado brevemente — desde el Presidente Madero hasta Calles, intentar siquiera actos elementales de dominio sobre nuestros recursos naturales, y después se desencadenó la Segunda Guerra Mundial. Los arreglos a los que se habían opuesto las compañías petroleras para fijar los términos de la expropiación y la indemnización correspondiente, fueron posibles cuando ya Hitler estaba estableciendo el corredor polaco y cuando ya era inminente la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial.

Cárdenas contaba también con esto. Él había hecho una exploración a través de las embajadas de México en el extranjero; tenía un reporte de cada una de nuestras misiones acerca de las posibilidades de que se desencadenara la Segunda Guerra Mundial, así como de la entrada de Estados Unidos a ella, y sabía que, en ese momento, iba a existir presión del propio gobierno estadounidense hacia las compañías petroleras, no hacia el gobierno mexicano, para que éstas llegaran a un acuerdo.

A lo largo de esta breve descripción de cómo se dio, de cómo fue posible la expropiación petrolera, queda claro que la de Cárdenas en 1938 fue una visión larga; que Cárdenas sabía que para el desarrollo industrial autónomo, independiente, apegado a un modelo de desarrollo fijado por las propias demandas del pueblo mexicano, era indispensable el control de nuestro subsuelo porque la modificación del párrafo 6 del artículo 27 constitucional

comprende al subsuelo en general y no solamente al petróleo. La reivindicación del subsuelo para el pueblo mexicano era indispensable para garantizar este desarrollo. Sabía también de la importancia estratégica, y que para la seguridad y la soberanía nacional de los países en desarrollo, particularmente de México, había de contar con los energéticos fósiles.

Nos queda ahora, a las generaciones presentes, recordar la intención original de Cárdenas al expropiar los bienes de las empresas petroleras y al nacionalizar el subsuelo, y nos queda cumplir con ese propósito original, revisando a fondo y haciendo un análisis crítico de si el petróleo mexicano ha cumplido con la intención que Cárdenas tuvo en 1938, de consolidar la soberanía nacional mexicana y de dar al pueblo un elemento para garantizar su desarrollo y su progreso.