

CAPÍTULO PRIMERO

LA DISPUTA POR EL PETRÓLEO EN MÉXICO. BREVE HISTORIA DE LOS HIDROCARBUROS

I. INTRODUCCIÓN

La historia del petróleo en México es la historia de una disputa entre los intereses nacionales y los de las potencias mundiales, y entre los de los gobiernos mexicanos y las compañías petroleras extranjeras. Desde que a finales del siglo XIX los hidrocarburos se consideraron importantes para la industria y la economía mundial, los Estados Unidos, otras potencias y las compañías petroleras, han intentado con todo tipo de instrumentos: diplomáticos, políticos, bélicos y jurídicos, apropiarse de las riquezas del subsuelo de nuestro país. Ha habido en esta disputa, gobiernos mexicanos proclives a los intereses extranjeros, y también gobiernos dignos y republicanos, que han impedido que las riquezas de nuestro país pasen a manos extranjeras.

México vive con la reforma petrolera aprobada en 2008 un momento clave y trascendental de su historia. A pesar de la crisis del modelo económico neoliberal, los Estados Unidos y las compañías petroleras del orbe, pondrán sus ojos en nuestro petróleo, para extraerlo sin entregar casi beneficios a nuestro país. El gobierno calderonista ha sido el responsable principal de la reforma petrolera, ésta constituye el marco jurídico de la entrega de las riquezas nacionales al extranjero, lo que además implica la supeditación del interés nacional al interés foráneo, el debilitamiento de lo que queda de nuestra soberanía, y el empequeñecimiento del Estado mexicano.

No obstante la entrega de nuestro petróleo al exterior, que es lo que ha significado la reforma petrolera, sectores interesados de la sociedad mexicana estarán al tanto de la aplicación de las leyes aprobadas, no sólo para denunciar los hechos que privaticen la industria petrolera, sino para intentar revertir la aprobación anticonstitucional realizada por el Congreso de la Unión. Los años por venir serán decisivos. Los instrumentos de

las compañías petroleras internacionales, tanto los tradicionales como los nuevos que aparezcan, se afinarán para apoderarse, aunque sea en parte, de las riquezas del subsuelo y lograr sus propósitos. Por ello, conviene recordar cómo ha sido la historia de esta disputa.

II. EL PORFIRIATO

El principio del dominio eminente, que implica la propiedad originaria de la nación sobre los recursos del subsuelo, que representa la soberanía de la nación y que justificó la propiedad de los monarcas españoles, a partir de la conquista de América en 1492, se funda en las bulas del papa Alejandro VI de 1493, y posteriormente en el Tratado de Tordesillas entre Portugal y España. Esos documentos confieren la propiedad de las riquezas descubiertas al monarca⁷ y son los antecedentes jurídicos de los derechos de la nación sobre el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica.

Desde tiempos inmemoriales en el derecho español, la corona tuvo el dominio eminente sobre las riquezas del subsuelo. En las Siete Partidas de Alfonso “el Sabio”, en las Ordenanzas Mineras de 1563 de Felipe II, y principalmente en las Ordenanzas de Aranjuez de 1873 dictadas por el rey Carlos III, se estableció que el monarca tenía la propiedad, el dominio eminente, sobre las minas de oro y plata, las piedras preciosas, el cobre, el estaño, el plomo, el mercurio, el cadmio, el bismuto, la sal gema, las sustancias bituminosas y los jugos de la tierra. El dominio eminente entrañaba que la Corona no cedía su propiedad radical y directa sobre esos recursos, que mantenía su dominio sobre ellos en primera y última instancia, y en tal virtud se reservaba el derecho de darlos en concesión o merced a los particulares. La Corona podía cancelar las autorizaciones de concesión. Los propietarios del suelo no eran propietarios del subsuelo y requerían la autorización de la Corona para explotar las riquezas minerales y los jugos de la tierra.

Con la Independencia de México, el Estado español transmitió a la nación mexicana todos los derechos soberanos del rey de España, incluyendo el dominio eminente sobre las riquezas del subsuelo, tal como se asentó en el párrafo 12 del Tratado de Córdoba, firmado por Agustín de Iturbide y Juan O’Donojú el 24 de agosto de 1821, y en el Tratado de Paz

⁷ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, México, Porrúa, 1974, pp. 33-42.

entre México y España, suscrito el 22 de diciembre de 1836. El dominio eminente de la nación mexicana sobre los recursos del subsuelo prevaleció hasta el Código de Minas, que entró en vigencia el 22 de noviembre de 1884. El artículo 10 de ese código señalaba:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:... IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficies o subterráneas, el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales...

Porfirio Díaz derogó, el 4 de julio de 1892, el Código de Minas de 1884 por una nueva legislación minera. El artículo 4o. de ese ordenamiento dispuso:

El dueño del subsuelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes: los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales... la producción minera legalmente adquirida, y la que en lo sucesivo se adquiriera con arreglo a esta ley será irrevocable y perpetua.

Es decir, el gobierno de Díaz renunció a favor de particulares de los derechos inalienables e imprescriptibles de la nación mexicana. Ningún gobierno puede convertir en propiedad privada el dominio eminente de la nación sobre los cielos, el aire o sobre el subsuelo. Son recursos que jurídicamente no están en el comercio.⁸

El 24 de diciembre de 1901, el gobierno de Porfirio Díaz expide la primera Ley del Petróleo que faculta al Ejecutivo a otorgar en concesión, a las compañías que se establezcan en México, los baldíos y terrenos que, como los lechos de los ríos, tiene reservados la nación. La ley concede privilegios a los perforadores, al grado que permite la expropiación a favor de ellos de terrenos con posibilidades petrolíferas. Además, se exime del pago de impuestos de importación al equipo que introduzcan al país, así como cualquier gravamen por la explotación de sus productos; el capital que inviertan queda exento, por diez años, de toda obligación fiscal a favor de la federación; se concede el derecho para comprar terrenos nacionales al precio de baldíos así como el derecho de paso por

⁸ Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México*, México, Grijalbo, 1977, p. 20.

terrenos particulares, e igualmente se incorpora una zona de protección circular con radio de 3 kilómetros en torno de cada pozo.

Con la aplicación de la Ley de Colonización de 1883, se habían deslindado y vendido hacia 1892, a favor de muy pocos empresarios y particulares extranjeros, 35 millones 117 hectáreas, el 18% del territorio nacional. Lo anterior significó la expropiación por vías de hecho y de derecho de tierras indígenas a favor de los particulares. En materia de petróleo, los empresarios extranjeros más beneficiados en los inicios de la explotación petrolera con los deslindes de baldíos, compra de tierra a precios irrisorios, expropiaciones y concesiones, fueron el inglés Weetman Dickinson Pearson y el estadounidense Edward L. Doheny. Las propiedades y pozos de Doheny pasarán con el tiempo a ser propiedad de la Standard Oil Company de John D. Rockefeller. En el porfiriato, al amparo de la protección gubernamental no exenta de la complicidad y de los negocios de los científicos porfiristas —muchos de ellos eran socios en bancos, empresas de transporte, seguros, minas y petróleo de las corporaciones foráneas—, se constituyeron las grandes empresas petroleras extranjeras en el país: la Mexican Petroleum Company de la Standard Oil Company, y El Águila, de la Royal Dutch Shell.

En 1901, la producción de petróleo fue de apenas 10 000 barriles al año, pero en 1911, la producción era de 12 552 798 barriles al año y en esa época se comenzó a exportar más del 80% del crudo del país. Tanto la producción del petróleo como su exportación no dejaban beneficios al país, no se pagaban casi impuestos, por ejemplo, en 1911, se pagaron por estas actividades, 26 000 pesos anuales por concepto del impuesto del timbre. Lo más grave desde el punto de vista jurídico ocurrió en 1909. En ese año se promulgó una nueva Ley sobre el Petróleo en el momento que la industria petrolera se encuentra en franco ascenso. Dicha ley puso fin a toda ambigüedad sobre los derechos de propiedad y declaró “propiedad exclusiva” del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales, entre los que se encontraban las “materias bituminosas”. La ley de 1909 permaneció en vigor hasta 1926 —algunos señalan que hasta 1938—, y en los hechos significó la salida acelerada de los beneficios derivados de la explotación del petróleo del país hacia el extranjero.⁹

⁹ Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981, p. 50. La ley de 1909 fue objeto de numerosas críticas jurídicas, una de las más importantes está en González Roa, Fernando, *Las*

III. EL GRAVAMEN DE TRES CENTAVOS POR BARRIL DE MADERO

El 3 junio de 1912, el presidente Madero hace incluir en la Ley del Timbre un gravamen de veinte centavos por tonelada de petróleo, que equivale a la ínfima cantidad de tres centavos por barril. La reacción de las compañías petroleras es furibunda. En el plano jurídico se empeñaron en presentar al impuesto como confiscatorio, siendo mucho menor la cantidad fijada que la que se pagaba en los Estados Unidos. Las relaciones con el gobierno de los Estados Unidos se endurecen cuando el gobierno de Madero ordena que las compañías petroleras se registren y declaren el valor y la composición de sus propiedades, pues no se sabe cuántas empresas se dedican en el país a extraer petróleo, ni cómo pagan sus impuestos y se desconoce el volumen de sus embarques al exterior. La opinión pública, poco a poco va conociendo de la expoliación, así respecto a los pozos de Cerro Azul, se informa que un consorcio extranjero produjo más de 181 millones de barriles de petróleo y que el dueño nacional recibió sólo 200 pesos.

Las compañías petroleras presionan al gobierno de los Estados Unidos para que se eleven las protestas diplomáticas por las medidas jurídicas adoptadas por el gobierno mexicano. El embajador estadounidense Henry Lane Wilson, desempeña la tarea de representante de los consorcios estadounidenses ante el Departamento de Estado estadounidense, principalmente de la Standard Oil Company. El gobierno mexicano cede y aplaza la vigencia del aumento en el impuesto del timbre que había fijado. Los petroleros no quedan satisfechos y exigen garantías frente a cualquier peligro que puedan llegar a correr sus propiedades y los títulos jurídicos sobre ellas. Llegan al extremo de solicitar la intervención militar en nuestro país. Ésta no se realiza, pero sí la “Decena trágica” y las muertes de Madero y Pino Suárez, alentadas, entre otros, por el embajador Henry Lane Wilson en la propia embajada de los Estados Unidos. Fue tal júbilo de la colonia estadounidense en México, que el *Mexican Herald* del 19 de febrero de 1913, saludó desde su primera plana al nuevo gobierno en forma por demás significativa: “¡Viva Díaz! ¡Viva Huertaja!... After a year of anarchy, a militar dictator looks good to Mexico”.¹⁰

cuestiones fundamentales de actualidad en México, México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1927, p. 88.

¹⁰ Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, cit., p. 66.

IV. EL RESPALDO DE LAS COMPAÑÍAS PETROLERAS A VICTORIANO HUERTA

Tanto Henry Lane Wilson como las compañías petroleras ponen toda su influencia a favor del reconocimiento de la dictadura de Victoriano Huerta; sin embargo, el nuevo presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, a diferencia del anterior presidente Taft, tuvo una posición diferente sobre los asuntos de México por razones teóricas, ideológicas y políticas. El presidente Wilson consideró que uno de los objetivos de los Estados Unidos en América Latina era lograr que los países de la región fueran naciones democráticas. Por eso, Wilson no dudó en pedir que Victoriano Huerta abandonara el poder en contra de la opinión de los asesores profesionales del Departamento de Estado, de la prensa y de los intereses estadounidenses en México, que aconsejaban el reconocimiento de Huerta.

Woodrow Wilson aprovechó la primera oportunidad que tuvo para ir en los hechos fijando su posición frente al gobierno de Huerta. Esas circunstancias se brindaron con los incidentes del Dolphin en Tampico, a raíz del cual un grupo de marinos estadounidenses fueron arrestados por autoridades mexicanas por corto tiempo, y el desembarco de armas para Huerta de un buque alemán en Veracruz. En abril de 1914 las fuerzas estadounidenses ocuparon el puerto de Veracruz para que no quedara duda alguna de la actitud estadounidense hacia Huerta. Mientras tanto, las debilidades financieras y políticas del gobierno del dictador, lo obligan a elevar a 65 centavos de dólar el impuesto del timbre sobre la tonelada de petróleo que había aprobado Madero. Esa acción defraudó a sus patrocinadores extranjeros. Los consorcios protestan por los nuevos tributos y el gobierno estadounidense aumenta la presión política y militar, el presidente Wilson envió a México a John Lind con un plan político que propone la salida pacífica del poder de Huerta. El plan contiene los siguientes puntos:

- a) el cese inmediato de hostilidades en todo México, mediante un armisticio solemnemente concertado y escrupulosamente observado; b) dar seguridades de una pronta y libre elección, en la que todos tomen parte por mutuo consentimiento; c) el consentimiento del general Huerta, de comprometerse a no ser candidato en las elecciones de presidente de la República, y d) el compromiso general de someterse al resultado de las elecciones.

nes, y de cooperar de la manera más leal a la organización y sostén de la nueva administración.¹¹

En materia de petróleo, la clase política nacional se encontraba, mientras tanto, muy activa. La diputación chiapaneca proponía la creación de una corporación petrolera gubernamental que absorbiera a las compañías privadas. Zubiría y Campa y el ingeniero Palavicini demandaron, a su vez, la revisión de las franquicias y concesiones petroleras.¹² Los Estados Unidos vieron con preocupación estas iniciativas, y más se alarmaron por la actitud de Victoriano Huerta, que al sentirse abandonado a su suerte, buscó el apoyo de los británicos. Éstos estaban seriamente interesados en el petróleo mexicano e hicieron su último intento para intentar contrarrestar la influencia estadounidense en México, nombrando como embajador de su majestad británica en nuestro país, a sir Lionel Carden, representante de los grandes intereses petroleros ingleses.

Ante esos sesgos, el gobierno estadounidense de Wilson, reafirmó su decisión de acabar con Huerta, incluyendo la posibilidad de una invasión militar a México. La caída del régimen de Huerta no fue obra exclusiva de los intereses petroleros, pero éstos contribuyeron a ello, sobre todo después de la amenaza de la competencia británica sobre el petróleo. Carranza logra el poder, gracias a la fuerza de las armas, pero también al deseo de los Estados Unidos, que hicieron lo posible para que Huerta lo abandonara.

V. EL NACIONALISMO DE CARRANZA

Carranza y sus asesores consideraban que la estructura jurídica fundamental del porfiriato, al mantener en manos extrañas la economía mexicana, limitaba la autonomía política y administrativa del Estado, en agravio de la soberanía nacional que la Revolución pretendía restablecer. Por eso, en el artículo 22 de las “adiciones al Plan de Guadalupe”, del 12 de diciembre de 1914, el primer jefe dejó establecida su inconformidad con las leyes vigentes y señaló la necesidad de modificarlas. Las “adiciones al Plan de Guadalupe” anuncian que con la victoria del Ejército Constitucionalista se revisarán las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, agua, bosques, y demás recursos naturales.

¹¹ Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México, cit.*, p. 56.

¹² Flores, Manuel, *Apuntes sobre el petróleo mexicano*, México, s. p. i., 1913, pp. 30-33.

Durante la lucha armada contra Huerta, Carranza había tenido que soportar las presiones estadounidenses para que no se causaran daños a las instalaciones petroleras. Posteriormente, enfrentó otro tipo de presiones derivadas de su pretensión de lograr un cambio en el status jurídico de la industria petrolera. En 1914, la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, empezó a preparar y a poner en práctica una serie de medidas destinadas a reivindicar para la nación la propiedad de los combustibles minerales; así, Luis Cabrera proponía que se aumentara la participación del Estado en los beneficios de la explotación petrolera y que se buscaran nuevas fuentes de inversión en esa industria. En abril de 1916, la Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo, formada por órdenes de Carranza, presentó un informe que concluía restituir a la nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo.

Cándido Aguilar y Francisco J. Múgica, llevan adelante la política petrolera de Carranza. El gobernador de Veracruz, general Cándido Aguilar, declara sin efecto los contratos petroleros firmados durante el régimen de Victoriano Huerta, y establece la autorización gubernamental para vender o arrendar terrenos petrolíferos. La medida de Cándido Aguilar ocasiona las protestas de Washington que acusa la violación al principio de irretroactividad. Francisco J. Múgica toma rigurosas providencias para hacer que las compañías cumplan con el pago del impuesto de exportación y, como éstas se niegan, ordena que se cierren las tuberías del crudo para exportación.

Sin embargo, la medida que genera más reacciones de las compañías petroleras en contra, es el decreto del 19 de septiembre de 1914. Según ese decreto, los tenedores de terrenos e instalaciones quedan obligados a presentar al Estado un avalúo de sus propiedades industriales. La disposición se funda en la voluntad gubernamental de inventariar esos recursos nacionales y de distribuir las cargas tributarias con equidad. Las compañías señalan que la información solicitada es demasiado peligrosa desde el punto de vista tributario, y que se pretende dejarlas sujetas, a plazo incierto, a reformas legales amenazantes de carácter nacionalista. Como en el caso de la iniciativa de Madero, las compañías se negaron a entregar los informes solicitados.

Los intereses petroleros, al igual que en 1912, fueron apoyados por el Departamento de Estado. El derecho de barra, que era un impuesto que se debía pagar en oro, se pagó bajo protesta, y las presiones obligaron a Carranza a no cobrarlo en oro o dólares y a reconocer la validez de los

impuestos pagados a Huerta sin exigir un pago nuevo. Las dificultades para el gobierno de Carranza aumentaron con la sublevación de Manuel Peláez en 1914. Este militar apoyado económicamente por las compañías petroleras transnacionales tuvo que ver años después con el asesinato del propio Carranza en Tlaxcalantongo.¹³ Una de las consecuencias de la acción de Peláez, fue sustraer por seis años la zona petrolera, exceptuando los puertos de embarque, de las competencias del gobierno federal.¹⁴

El 8 de octubre de 1914, el gobierno de Carranza integró un cuerpo de inspectores petroleros, que fue seguido el 7 de enero de 1915 por un decreto que ordenaba la suspensión en la ejecución de nuevas obras y exigía la obtención de un permiso para continuar los trabajos. El 15 de marzo de 1915 se crea la Comisión Técnica de Petróleo, organismo que estaba destinado a orientar la política petrolera del país. Esta Comisión, se integró por un grupo de abogados e ingenieros de orientación nacionalista y fue coordinada por el general Cándido Aguilar, yerno de Carranza. Como ya se mencionó, el 7 de abril de 1916, la Comisión Técnica del Petróleo, en un informe ya clásico, señaló la necesidad de restituir a la nación las riquezas del subsuelo, entre ellas, el petróleo. La Comisión Técnica del Petróleo y la Secretaría de Fomento del gobierno de Carranza, durante el tiempo que estuvieron en vigor, regularon la industria petrolera en aspectos vinculados, por ejemplo, al almacenamiento del crudo y respecto a medidas de seguridad en su manejo.¹⁵

Cualquier intento del gobierno de Carranza por regular la industria del petróleo, por exigir el pago de impuestos sobre la explotación del crudo o por obligar a las compañías petroleras a entregar información sobre su producción, generaba reacciones airadas y protestas del gobierno estadounidense. Si no se dio una invasión militar en forma de los Estados Unidos a México en esos años, ello obedeció a la actitud del presidente Wilson y al hecho de que tuvieron que concentrarse en el frente europeo durante la Primera Guerra Mundial. No obstante, las compañías petroleras extranjeras usaron todos los medios para crear un ambiente nacional favorable a sus intereses, y mediante el soborno y la cooptación contaron

¹³ Carranza fue ejecutado por Rodolfo Herrero, mismo que fue nombrado general por Manuel Peláez.

¹⁴ Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, 4a. ed., México, Instituto Mexicano de Investigaciones, 1973, p. 39.

¹⁵ Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 37.

con el apoyo de políticos, funcionarios, diputados, abogados, intelectuales, líderes obreros y periodistas para defender su causa a costa de los intereses nacionales. Se dice así, que el periódico *El Universal* estaba al servicio de esas empresas.¹⁶

El legado de Carranza en materia de petróleo es muy importante para el futuro de los recursos del subsuelo en México. El orden jurídico del gobierno de Carranza, previo al Constituyente de Querétaro, es base importante de la redacción del párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución; en la redacción original del artículo 27 constitucional tuvieron que ver diputados constituyentes afines a Carranza, y se puede decir que la lucha política del coahuilense en este ámbito, es uno de los antecedentes de la expropiación y nacionalización del petróleo en 1938.

VI. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

El párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución establece la separación de la propiedad del suelo de la del subsuelo, y devuelve a la nación el dominio sobre este último.¹⁷ El petróleo queda sujeto al mismo régimen de las minas; se consagra a favor de la nación el dominio inalienable e imprescriptible sobre los hidrocarburos, y queda abolido el sistema de los privilegios absolutos respecto a los yacimientos. Los redactores del proyecto constitucional explicaron que el petróleo y las minas se reintegraban a la nación para su desarrollo social, y precisaron que lo que constituye y ha constituido a la propiedad privada es el derecho que la nación ha cedido a los particulares, cesión en la que no han podido quedar comprendidos los derechos sobre los productos del subsuelo. La asamblea constituyente de Querétaro nulificó completamente los derechos de propiedad que hasta ese momento habían detentado los particulares sobre los hidrocarburos del subsuelo, facultando al Ejecutivo para revisar y declarar nulas, si así lo requería el interés público, todas las concesiones y contratos petroleros celebrados a partir de 1876.¹⁸

¹⁶ López Obrador, Andrés Manuel, *La gran tentación. El petróleo de México*, México, Grijalbo, 2008, p. 36.

¹⁷ En la redacción del artículo 27 participaron además de Francisco J. Múgica, Pastor Rouaix, José Natividad Macías y Andrés Molina Enríquez (este último en calidad de asesor o consejero).

¹⁸ Melgarejo, Luis y Fernández Rojas, J., *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, s.p.i., 1917, p. 491.

Los principios de la Constitución de 1917 fueron atacados desde el inicio por los intereses de las grandes compañías petroleras.¹⁹ Además del uso de presiones diplomáticas, amenazas de invasión militar y diversos chantajes, las empresas acudieron a las vías jurídicas para invalidar las normas constitucionales. Jurídicamente impidieron que se aprobara una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional como quería Carranza, y mediante juicios de amparo insistieron en el carácter no retroactivo de la norma constitucional para que no se afectara a los propietarios del suelo que pretendían seguir siendo los propietarios también del subsuelo. Carranza no pudo lograr la aprobación de la ley reglamentaria y en 1918 mediante distintos decretos, intentó aplicar los principios constitucionales. La presión estadounidense frustró llevar a la práctica las nuevas disposiciones. Las relaciones México-Estados Unidos, durante esos años, estuvieron enmarcadas en el conflicto derivado de los intentos del gobierno mexicano por aplicar los principios del párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución, al grado que, según Lorenzo Meyer, el origen de los principios de política exterior de México (los principios de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados, entre otros, se estructuraron en esos años, para lograr rechazar, aunque fuese defensivamente, de las presiones de los Estados Unidos).²⁰

El Departamento de Estado de los Estados Unidos apoyó en esa época a las compañías petroleras y su estrategia consistió en la oposición sistemática a cualquier medida que adoptara el gobierno mexicano para hacer cumplir el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional. Como anécdota, aunque para nada inofensiva, debe recordarse que el 6 de julio de 1919, se integró en el Senado estadounidense, una comisión para investigar la situación mexicana en relación con la estadounidense, misma que estuvo presidida por el senador Fall, que a finales de ese año presentó un informe de 3500 páginas, en el que se recomendaba al gobierno de los Estados Unidos no reconocer al gobierno mexicano hasta en tanto no fueren derogados los artículos 3o., 27, 33 y 130 de la Constitución. La comisión Fall señalaba en su informe, que si México se resistía a cumplir, los Estados Unidos debían proceder a ocupar militarmente nuestro país. Por esos años, las compañías petroleras extranjeras auspiciaban el desmem-

¹⁹ Una antología sobre los debates de esos años puede verse en Cámara de Senadores, *El petróleo. La más grande riqueza nacional*, México, Talleres Linotipográficos "Soria", 1923.

²⁰ Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, cit., p. 149.

bramiento de nuestro territorio y la creación de una República independiente integrada por los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y el norte de Veracruz.²¹

VII. DE LA HUERTA Y OBREGÓN

Adolfo de la Huerta gobierna interinamente por seis meses, después del asesinato de Venustiano Carranza, que es la consecuencia del triunfo del movimiento de Agua Prieta. El gobierno estadounidense argumentó que no iba a reconocer al gobierno de De la Huerta por haber roto el orden constitucional. De la Huerta en distintas ocasiones solicitó al gobierno estadounidense el reconocimiento a su gobierno. El Departamento de Estado con reiteración contestaba a los enviados de De la Huerta que era prerequisite para ese reconocimiento que el nuevo gobierno mexicano firmará un tratado, en el que se comprometiera a no dar interpretación retroactiva al artículo 27 constitucional en materia de petróleo. Al triunfo del movimiento de Agua Prieta, nuestro país producía el 22.7% del petróleo mundial y la inseguridad jurídica en torno a los derechos de propiedad sobre los hidrocarburos fue el principal motivo por el que el gobierno de De la Huerta no fue avalado por los Estados Unidos.

La Casa Blanca, además de insistir en el tratado, al que por cierto De la Huerta no se oponía, fijó en distintas ocasiones su posición al respecto. En un famoso memorándum del Departamento de Estado, que fue publicado en México por el periódico *El Universal*, se señalaban las siguientes exigencias para que De la Huerta fuese reconocido: 1) derogar los decretos petroleros de Carranza; 2) suprimir el trámite de los “denuncios” de las propiedades petroleras; 3) dejar sin efecto las concesiones dadas a terceros sobre las propiedades de las compañías no denunciadas; 4) no rehusar ni retardar los permisos de perforación; 5) modificar la posición del Ejecutivo en los juicios de amparo interpuestos por las compañías, permitiendo una solución favorable a éstas; 6) acabar con las concesiones en las zonas federales; 7) establecer una política impositiva justa; 8) derogar el artículo 27 constitucional; 9) reconocer y restituir sus derechos a los ciudadanos extranjeros afectados por éste, y 10) asegurar que la legislación futura no se apartaría de los nueve puntos anteriores.²² De la Huerta estaba

²¹ Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México*, cit., p. 91.

²² Periódico *El Universal* del 28 de abril de 1921.

en la mejor disposición a aceptar la mayoría de esas peticiones, y si no llegó a un acuerdo con el gobierno estadounidense, fue porque insistía en ser reconocido previamente a la celebración de cualquier tratado o exigencia de estos. Además, rechazó abrogar directamente los decretos de 1918, que hacían necesaria la denuncia de todos los terrenos petroleros, y consideraba que era necesario otorgar concesiones gubernamentales a las compañías petroleras antes de proceder a la explotación del crudo, pues en caso contrario los yacimientos podían ser explotados por terceros.

Obregón gobernó nuestro país entre 1920 y 1924. Desde el inicio de su gobierno sostuvo que: "... todos los derechos de propiedad adquiridos antes del primero de mayo de 1917, fecha en que se promulgó la actual Constitución, serán respetados y protegidos. El famoso artículo 27, una de cuyas cláusulas declara propiedad de la nación los mantos petrolíferos del subsuelo, no tendrá efecto retroactivo".²³ Obregón reclamó el reconocimiento del gobierno estadounidense y éste utilizó esa petición como arma política y diplomática. Durante su gestión como presidente, Obregón flexibilizó el cumplimiento de la Constitución para beneficiar a las compañías petroleras, y en los hechos se regresó en el ámbito petrolero, a situaciones semejantes a las del porfiriato.

La primera concesión de esos años a las compañías petroleras, consistió en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de agosto de 1921, que resolvió, ante una demanda de amparo interpuesta por la Texas Oil Company, que no podía aplicarse en forma retroactiva el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional cuando el superficiario hubiese realizado actos positivos (explorar o perforar pozos, por ejemplo) porque se infringiría el artículo 14 de la ley fundamental. Para que la decisión del 30 de agosto de 1921 integrara jurisprudencia eran necesarias cuatro resoluciones en igual sentido, las que no tardaron en pronunciarse. Para 1922 ya existían las cinco ejecutorias necesarias. Sin embargo, a las compañías petroleras les pareció insuficiente la jurisprudencia a su favor y presionaron al gobierno estadounidense para que se celebrara un tratado con México que les diese plena seguridad jurídica.

Obregón decidió aprovechar el auge de la producción petrolera y sus derivados en 1921 para aumentar los impuestos a la exportación del petróleo. La idea era reunir los recursos necesarios para pagar la deuda externa y al mismo tiempo poner de su parte al sector financiero y bancario

²³ Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, cit., pp. 170 y 171.

de los Estados Unidos. La respuesta de las compañías petroleras fue contundente y tres semanas después de decretado el aumento en los impuestos, los productores suspendieron sus exportaciones y, por consiguiente, el pago de impuestos; además despidieron a los trabajadores con lo que el sector obrero se colocó en contra del gobierno de Obregón. La situación de crisis obligó al gobierno de Obregón a bajar a la mitad los impuestos que había incrementado. En 1922, ante la disminución de la producción y de los precios del petróleo, Obregón volvió a reducir aún más la carga impositiva a las empresas.²⁴

En 1923 fructificó la iniciativa de James Ryan, representante de la Texas Oil Company en México, consistente en proponer a los presidentes de las dos naciones que nombraran cada uno dos comisionados para encontrar la solución a los problemas entre ambos países. Esas conversaciones duraron cinco meses y se llevaron a cabo en México en una casa de la calle Bucareli, de ahí el nombre de los acuerdos. Punto importante de esas negociaciones residió en determinar la naturaleza de los derechos de propiedad de las compañías extranjeras sobre el petróleo. La conclusión fue que el artículo 27 constitucional no tendría carácter retroactivo, pero se exigió que los propietarios de terrenos petroleros adquiridos antes de 1917, debían cambiar sus títulos de propiedad por otros llamados “concesiones confirmatorias” y mostrar pruebas fehacientes de haber efectuado un “acto positivo” en esos terrenos antes de la entrada en vigor de la nueva Constitución, pues de lo contrario no tendrían derechos absolutos sobre los yacimientos sino sólo derechos preferenciales a pedir concesiones en los términos de una nueva ley que sería aprobada. El 31 de agosto de 1923, los gobiernos de México y los Estados Unidos reanudaron relaciones diplomáticas; sin embargo, las compañías petroleras no estuvieron de acuerdo con las ambigüedades jurídicas —actos positivos y concesiones confirmatorias— de los acuerdos de Bucareli. En los siguientes meses, no obstante, obtendrían más reducciones impositivas.²⁵

Durante el gobierno de Obregón, las compañías petroleras extrajeron y se beneficiaron desmedidamente del petróleo mexicano. Es la época de la explotación de los yacimientos de la Faja de Oro, una etapa de bonanza para las empresas extranjeras y de depredación para la nación. Según López Portillo y Weber:

²⁴ Meyer, Lorenzo y Morales, Isidro, *Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 62.

²⁵ *Ibidem*, pp. 63 y 64.

Las compañías al explotar la Faja de Oro, se condujeron como se conducen los bandidos que sólo disponen de tiempo limitado para vaciar las arcas del banco que asaltan y saquean aceleradamente, sin importarles las monedas que caigan de las talegas; los sacos que se desfonden; el desorden, los documentos destruidos, las pérdidas diversas que dejan tras ellos.²⁶

VIII. CALLES Y LA PRIMERA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO

Calles no quiso aceptar el Tratado de Amistad y Comercio que proponían los Estados Unidos. Al inicio de su gobierno conformó una comisión para que elaborara un proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Dicha ley tenía por propósito confirmar los derechos adquiridos por quienes hubieran realizado un acto positivo antes de 1917 y sólo por cincuenta años, no a perpetuidad. En cuanto a los terrenos petroleros donde los propietarios o arrendatarios no pudieran demostrar actos positivos antes del 1o. de mayo de 1917, debían sujetarse a lo previsto en el artículo 27 constitucional. Los Estados Unidos no aceptaron la ley por considerarla retroactiva y confiscatoria. La primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo fue publicada el 31 de diciembre de 1925. La ley precisaba que correspondía a la nación el dominio inalienable e imprescriptible de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno situada en su yacimiento, cualquiera que fuera su estado físico; además, consideró de utilidad pública a la industria, incluyendo en ella el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación del petróleo. Además la ley establecía, en consonancia con la Constitución, la cláusula Calvo, que obliga a los extranjeros a renunciar a la protección de sus gobiernos en caso de cualquier controversia jurídica sobre derechos o bienes en México. También la ley contemplaba la prohibición a los extranjeros para adquirir propiedades en las zonas fronterizas y en las costas. Las compañías petroleras estaban obligadas a denunciar ante el gobierno los terrenos con yacimientos o posibilidades de su existencia para efectos de otorgamiento de concesiones.

Al aprobarse y publicarse la ley, las empresas petroleras promovieron diversos amparos en contra de las nuevas disposiciones. Según Lorenzo

²⁶ López Portillo y Weber, José, *El petróleo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 74.

Meyer, a finales de enero de 1926 había 60 demandas de amparo en los tribunales y un comité representando a las principales empresas insistió ante Calles y Morones en que la "... armonía aún podía retornar si se anulaban los artículos 14 y 15 de la nueva ley... que limitaban la duración de las concesiones y daban una mala definición del «acto positivo»".²⁷ Calles desoyó las peticiones. El 21 de julio de 1926 se promulgó el reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo, mismo que fue redactado por una comisión de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, presidida por Morones. Las normas reglamentarias tenían, entre otros, el propósito de racionalizar la explotación de los yacimientos que en los años anteriores habían sido depredados, tal como ocurrió con los pozos de la Faja de Oro. En la racionalización de la producción de crudo tenía un papel destacado el Control de la Administración del Petróleo Nacional, agencia oficial mexicana, que había sido establecida el 31 de diciembre de 1925, y que perfecciona lo que habían realizado previamente la Comisión Técnica del Petróleo de Carranza y la Junta Consultiva del Petróleo de Adolfo de la Huerta.

Los estadounidenses insistían que cualquier cambio de los términos en los que se habían otorgado las concesiones petroleras durante el porfiriato era contrario a las normas de derecho internacional, principalmente por la pretensión mexicana de aplicar retroactivamente el artículo 27 constitucional. México, por su parte sostenía que el dominio eminente y originario de la nación sobre todas las tierras y aguas, incluyendo los recursos del subsuelo, constituía parte de la soberanía nacional. El gobierno inglés, durante estos años, mantuvo una posición intermedia e intentó atender los reclamos de los Estados Unidos y oír los argumentos mexicanos sobre los derechos soberanos de la nación respecto a los hidrocarburos. Al final, los ingleses se unieron a las protestas de los Estados Unidos.

Dice Miguel Alemán,²⁸ que sin ninguna excepción, los artículos de la ley reglamentaria concitan la furiosa oposición de los *trusts*. Sin embargo, dentro de la ley, además del artículo 4o. que contemplaba la cláusula Calvo, las empresas, como lo menciona Meyer, protestaron contra los artículos 14 y 15 del ordenamiento. El artículo 14 señalaba:

²⁷ Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, cit., p. 235.

²⁸ Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México*, cit., p. 139.

Se confirmarán sin gasto alguno y mediante concesiones otorgadas conforme a esta ley, los derechos siguientes: I. Los que se deriven de terrenos en que se hubieren comenzado los trabajos de explotación petrolera antes del primero de mayo de 1917. II. Los que se deriven de contratos celebrados antes del primero de mayo de 1917 por el superficiario o sus causahabientes con fines expresos de explotación de petróleo. Las confirmaciones de estos derechos no podrán otorgarse por más de cincuenta años contándose en el caso de la fracción I, desde que se hubiesen comenzado los trabajos de explotación y en el caso de la fracción II, desde la fecha de la celebración de los contratos. III. A los oleoductos y refinadores que estén trabajando actualmente en virtud de concesión o autorización expedida por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y por lo que se refiere a esas mismas concesiones o autorizaciones.

Por su parte, el artículo 15 indicaba:

La confirmación de derechos a que se refieren los artículos 12 y 14 de esta ley, se solicitará dentro del plazo de un año, contando de la fecha de la vigencia de esta ley; pasado este plazo se tendrán por renunciados esos derechos y no tendrán efecto alguno contra el gobierno federal los derechos cuya confirmación se haya solicitado.

Para diciembre de 1926, que vencía el plazo de un año a que se refería el artículo 15 de la ley, todas las grandes empresas petroleras se encontraban en desacato frente a la misma. Meyer y Morales señalan que:

Teóricamente, el gobierno del presidente Calles hubiera podido usar la rebeldía de las empresas para anular todos sus derechos petroleros. Sin embargo, la realidad de la política internacional se lo impidió, pues tal decisión hubiera dado argumentos a quienes en Estados Unidos proponían una solución de fuerza al problema mexicano, empezando por el embajador Sheffield. El gobierno decidió no precipitarse y, para salvar las apariencias, consignó las empresas rebeldes ante los tribunales, con lo que ganó tiempo para negociar el problema políticamente.²⁹

El gobierno del presidente Coolidge decidió no usar la violencia contra nuestro país y, como primer paso para una negociación con México, se reemplazó al embajador Sheffield, que insistía en el empleo de la

²⁹ Meyer, Lorenzo, y Morales, Isidro, *Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera en México, cit.*, p. 68.

fuerza, por un embajador de talante comprensivo, Dwight Morrow. La solución que propuso el nuevo embajador a Calles se realizó y consistió en que la Suprema Corte dictara una resolución que declarara anticonstitucionales los artículos de la ley en disputa. El 17 de noviembre de 1927, la Corte en su fallo determinó: que los derechos de las compañías sobre el subsuelo no eran simples expectativas sino derechos adquiridos; que la fijación de un límite de cincuenta años a las concesiones confirmatorias tenía carácter retroactivo; que la negativa de las compañías a pedir la confirmación de sus derechos no había revestido un carácter ilegal y por tanto no habían incurrido en sanción alguna, y que era necesario que las compañías obtuvieran de la Secretaría de Industria, la confirmación de sus derechos de propiedad.

Después del lamentable fallo de la Corte (subordinada totalmente al Ejecutivo), Calles salva la cara, y propone en diciembre de 1927 al Congreso de la Unión la reforma, entre otros, a los artículos 14 y 15 de la ley. La reforma a esos preceptos que entraron en vigor el 3 de enero de 1928, contempló la confirmación de los derechos adquiridos antes del 1o. de mayo de 1917 y estableció procedimientos más simples para demostrar los actos positivos. Igualmente se anuló el alcance de la cláusula Calvo. El gobierno estadounidense quedó satisfecho con el resultado alcanzado pero no así las empresas petroleras. Para las compañías, la única vía para eliminar cualquier vestigio de retroactividad entrañaba derogar el concepto de acto positivo e, implicaba también, la eliminación del requisito que pedía el cambio de los títulos originales por concesiones.

El resultado de las negociaciones Calles-Morrow significó un retorno a lo acordado en Bucareli pero en forma de ley. Andrés Manuel López Obrador señala respecto a este acontecimiento, que en la

... práctica, las compañías petroleras seguían manteniendo el dominio absoluto de un territorio de cerca de ocho millones de hectáreas, y se demostraba que ningún gobierno de la Revolución había podido imponer sus reglas al sector externo de la economía nacional. Al concluir 1928, todo indicaba que la reforma petrolera sería uno más de los objetivos frustrados de la Revolución mexicana.³⁰

En los años siguientes, previos a la expropiación, el gobierno callista y los del maximato, no lograron promover el aumento de las inversiones

³⁰ López Obrador, Andrés Manuel, *La gran tentación. El petróleo de México*, cit., p. 47.

de las empresas petroleras extranjeras, tanto por los efectos de la crisis financiera y económica de la “gran depresión” como por la queja de las empresas sobre el costo de los impuestos sobre barril de petróleo, que según ellas, eran más altos en México que en Venezuela. Existieron algunas protestas por parte del gobierno de los Estados Unidos debido a la lentitud con que las autoridades mexicanas extendían los títulos confirmatorios. Lo más relevante a principios de la década de los treinta del siglo XX, ocurre en el gobierno de Abelardo Rodríguez. Ese gobierno, consideró que los hidrocarburos que se encontraran en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las costas y de las fronteras, se entendían como reservas nacionales. También se creó en 1934 con capital público y privado la empresa Petromex, la que tenía entre sus objetivos, competir con las empresas extranjeras en el abasto del mercado interno para reducir los precios del petróleo y sus derivados.

IX. LA EXPROPIACIÓN

El general Cárdenas desde el inicio de su gobierno, en su Plan Sexenal, propuso la efectiva nacionalización del subsuelo. Su gobierno insistió en hacer realidad los principios sociales de la Constitución de 1917. Dentro de ese esfuerzo, puso una gran atención a los problemas económicos y sociales de campesinos y obreros. Es conocido que el gobierno de Cárdenas impulsó el reparto agrario. Se estima que al final de su sexenio, su gobierno había entregado a los campesinos y a sus familias más de 18 millones de hectáreas. No es casual entonces, que en el ámbito social, los sectores más desprotegidos de la población entendieran que Cárdenas era sensible a sus necesidades, que era el defensor de sus intereses y el garante de sus derechos.

En los primeros años del gobierno cardenista se crearon ejidos y sindicatos. El 15 de agosto de 1935, se constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Una de las primeras medidas de ese sindicato fue exigir a las compañías extranjeras un contrato colectivo de trabajo para que los trabajadores petroleros recibieran los mismos salarios de parte de todas las compañías y que otorgaran equivalentes prestaciones sociales como vacaciones, indemnizaciones por accidentes de trabajo, servicio médico, hospitales, etcétera. El gobierno federal intervino para que por vía de la negociación se llegara a un acuerdo. Ante el fracaso de las negociaciones, el 28 de mayo de 1937, el sindicato

inició una huelga general en todas las empresas que explotaban el petróleo. Los efectos de la huelga fueron importantes y pusieron en riesgo el funcionamiento económico del país. El gobierno pidió al sindicato que reanudaran labores y que ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje plantearan un conflicto de orden económico.

Durante el procedimiento legal, la Junta nombró una comisión para que realizara un peritaje que determinara si las empresas petroleras tenían las posibilidades económicas para satisfacer los derechos de los trabajadores. El peritaje concluyó que las empresas si contaban con los recursos para cumplir con las prestaciones laborales. El sindicato reclamaba aproximadamente 90 millones de pesos, las empresas aceptaban pagar 14 millones, y el peritaje propuso 26 millones de pesos. Las empresas no aceptaron el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mismo que reconoció la capacidad económica de las compañías para satisfacer las pretensiones del sindicato, y que les obligaba a pagar los 26 millones que habían señalado los peritos. En consecuencia, promovieron juicio de amparo en contra de esa resolución. El 1o. de marzo de 1938, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó el laudo.

En los días siguientes, el general Cárdenas, intentó encontrar una solución amistosa con las compañías petroleras para que se cumpliera con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las compañías, una y otra vez, se negaron a aceptar la resolución de la Corte. La rebeldía de las empresas permitió activar los procedimientos previstos en la Ley Federal del Trabajo. Los trabajadores pidieron a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la cancelación de los contratos que habían regido las relaciones con las empresas y el Comité Ejecutivo General del Sindicato ordenó la suspensión de las labores en todas las empresas, lo que se llevó a cabo el 18 de marzo de 1938.³¹ Por su parte, el presidente Cárdenas decidió ese día por la noche, decretar la expropiación de la industria.

El decreto expropiatorio señaló:

Artículo 1. Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, las maquinarias, instalaciones, edificios, oleoductos, refinерías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila,

³¹ Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, cit., pp. 102 y ss.

S. A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S. A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía, S. en C., Penn Mex Fuel Company; Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of Mexico, Compañía Petrolera El Agwi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sábalo Transportation Company, Clarita, S. A., y Calalicao, S. A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

Artículo 2. La Secretaría de Economía Nacional con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradores de los bienes de la nación, procederán a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Artículo 3. La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados cuyo producto será depositado mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Artículo 4. Notifíquese personalmente a los representantes de las compañías expropiadas y publíquese en el Diario Oficial de la Federación. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión a los dieciocho días del mes de marzo de 1938.³²

Como señala Lorenzo Meyer, el decreto expropiatorio fue más una nacionalización que una simple expropiación, pues la toma de las propiedades de las compañías expropiadas no fue una acción individualizada y particular, sino una medida encaminada a operar un cambio sensible en la estructura económica del país, característica fundamental de la nacionalización.³³ Es importante tener claro que el decreto de expropiación se refiere sólo a los bienes que las compañías tenían en la superficie, dado

³² El decreto expropiatorio se publicó el 19 de marzo de 1938 en el *Diario Oficial de la Federación*.

³³ Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, cit., pp. 340-345.

que el petróleo en el subsuelo fue considerado por el gobierno mexicano y desde un principio como propiedad de la nación.³⁴ Este reconocimiento del decreto expropiatorio volvió a generar un debate en torno a la aplicación del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, y provocó una posterior y enconada controversia sobre la propiedad del petróleo nacional al discutirse el monto de la compensación que debían recibir las empresas afectadas. Las compañías petroleras y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, exigieron una compensación por los depósitos del subsuelo que estimaban de propiedad absoluta.

La expropiación pudo haber implicado un grave peligro para el país, no sólo porque en ese entonces no se contaban con los medios internos para explotar la industria petrolera, sino por el riesgo de las presiones de los Estados Unidos y de las compañías petroleras. A lo primero, el gobierno de Cárdenas respondió creando el 7 de junio de 1938 las empresas Petróleos Mexicanos (Pemex), que tendría a su cargo la producción, y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, que se dedicaría a la comercialización. Se conservó, además, la Administración General del Petróleo Nacional, integrada por representantes del gobierno y del sindicato. A lo segundo, con el gran y masivo apoyo popular a la expropiación; el inminente inicio de la Segunda Guerra Mundial, y la posición del entonces presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, opuesto a cualquier intervención armada en México, el gobierno Cardenista, fue sorteando los embates de las empresas petroleras. Además, en esos años, jugó un papel fundamental el embajador de los Estados Unidos en México, Josephus Daniels, que entendió la posición mexicana y consideró que las pretensiones de las compañías petroleras eran no sólo excesivas sino incorrectas porque partían de supuestos que habían desaparecido con la revolución mexicana y la aprobación de la Constitución de 1917.

³⁴ Con motivo de la expropiación, la Standard Oil Company de New Jersey promovió diversos amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A raíz del fallo de la Suprema Corte de México, de 2 de diciembre de 1939, la empresa norteamericana difundió ante la opinión pública norteamericana un folleto titulado “Present Status of Mexican Oil Expropriations”, en donde sostiene que la expropiación y los fallos de la Corte mexicana son anticonstitucionales, confiscatorios y, que constituyen actos de denegación de justicia, además de ser contrarios al derecho internacional. En respuesta a ese folleto, el gobierno mexicano promovió la publicación de un ensayo de autor desconocido, titulado: *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, México, Gobierno de México, 1940, en donde sostiene que la expropiación es una decisión conforme al derecho interno y al internacional.

Muchos fueron los embates en contra de la expropiación. Uno de los más conocidos provino del cacique de San Luis Potosí y ex secretario de agricultura, Saturnino Cedillo, que el 15 de mayo de 1938, logró convencer a la legislatura de San Luis Potosí y al gobernador de ese estado, para que se emitiera un decreto desconociendo como presidente de México al general Lázaro Cárdenas. En ese documento se sostenía que la expropiación no favorecía a la economía nacional y que además resultaba ser un acto antipolítico y antipatriótico. La rebelión cedillista no tuvo éxito porque el rebelde no logró los apoyos necesarios de otros posibles focos y centros de oposición en contra del general Cárdenas. La rebelión concluyó con la muerte del general Cedillo en un enfrentamiento militar con el gobierno a principios de 1939. El movimiento de Cedillo era alentado por generales cercanos a Plutarco Elías Calles y algunos sectores del gobierno de los Estados Unidos y de las compañías petroleras, veían con buenos ojos la posible división en el ejército mexicano. Otro embate en contra de la expropiación, aunque de menor calado, provino de los sectores conservadores del país y, así, el 17 de septiembre de 1939, se funda el Partido Acción Nacional, que cuestionó intensamente y en sus inicios la expropiación petrolera. Algunos llegan a decir, que el sucesor de Cárdenas no fue Francisco J. Múgica porque, a pesar de la afinidad ideológica que tenía con el presidente, suscitaba innumerables rechazos de parte de la derecha nacional e internacional.

El gobierno británico se negó a aceptar la legitimidad de la expropiación y exigió la devolución de los bienes a la empresa angloholandesa El Águila. Los gobiernos de México y Gran Bretaña rompieron sus relaciones diplomáticas a raíz de la batalla por lograr el retorno de las empresas expropiadas. En cuanto a las empresas petroleras, éstas no se hicieron cargo de los objetivos del gobierno estadounidense, principalmente orientadas al pago de las indemnizaciones y, por ello, no reconocieron el derecho del gobierno mexicano a tomar sus propiedades y se negaban a tener pláticas con México sobre los términos de la indemnización. El gobierno anunció que estaba dispuesto a indemnizar a las empresas expropiadas, pero no inmediatamente, como lo exigía el gobierno estadounidense, sino dentro del periodo de diez años. Las empresas en lugar de negociar los términos de las indemnizaciones promovieron demandas de amparo ante el Poder Judicial federal, tanto en contra de la Ley de Expropiación de 1936 como en contra del decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938. La Suprema Corte, casi dos años después de instauradas

las demandas determinó la constitucionalidad de ambos instrumentos jurídicos. Después de estas decisiones, poco a poco, y de manera muy tortuosa comenzaron las negociaciones respecto a las indemnizaciones con algunas de las empresas extranjeras.

Después de la expropiación, se da una disminución de la producción del crudo nacional y existe un aumento en el consumo interno. Por ello, México no se ahogó en su propio petróleo, como habían vaticinado muchas de las empresas expropiadas. No obstante, nuestro país sufrió el boicot de la Standard Oil y de la Royal Dutch-Schell, que impedían que el petróleo mexicano se comerciara en Europa y en otros países. Esos boicots fueron superados por el gobierno mexicano que logró vender su petróleo a países como Italia y Alemania. Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, debido al bloqueo marítimo militar en contra de Alemania e Italia y a la participación de nuestro país con los aliados, México dejó de vender petróleo en Europa; sin embargo, las necesidades bélicas de los Estados Unidos permitieron que nuestro petróleo pudiese ser vendido en ese país.

La presión interna e internacional, más el proceso sucesorio presidencial que culminaría en 1940, generaron un clima negativo no favorable a la presentación de reformas constitucionales y legales en la materia. La iniciativa de reforma al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución la envió Cárdenas al Poder Legislativo el 22 de diciembre de 1938, fue aprobada el 17 de noviembre de 1939 y se publicó hasta el 9 de noviembre de 1940. La reforma señaló: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo la expropiación de esos productos”. El mismo día de la reforma constitucional se publicó la nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la que estableció que el petróleo sería explotado por la nación por conducto de las instituciones creadas por la industria nacional. Esa ley, permitió que particulares mexicanos participaran en la industria petrolera mediante la celebración de contratos; sin embargo, la ley prohibía cualquier intervención de los extranjeros en los contratos de la industria petrolera. Tal posibilidad ha servido posteriormente, aún hasta la fecha, para mantener interpretaciones segadas en torno a la participación privada en la industria petrolera. Se puede decir que la ley reglamentaria desvirtuó los sentidos de la reforma constitucional.

Con la nacionalización del petróleo, el país sentó las bases para la conformación del modelo económico de sustitución de importaciones.³⁵ La industria petrolera significó, a partir de ese hecho histórico, al menos por un tiempo, la palanca del desarrollo nacional. El presupuesto nacional comenzó a girar en torno al petróleo; éste recurso se convirtió en la principal fuente de divisas para el país, y Pemex, además de ser la principal empresa de la nación, ha sido la instancia que paga más impuestos a las arcas públicas. La industria petrolera en los siguientes años se desplegó. México pudo en poco tiempo producir diesel, gasolinas, gas licuado, asfaltos, lubricantes, grasas, parafinas, gas seco, y posteriormente petroquímicos. También se profesionalizaron cuadros de trabajadores, ingenieros y expertos en la materia. Existió investigación científica y tecnológica propia. Pemex fue el catalizador para el desarrollo de otras áreas de la industria nacional, y ello se logró con la explotación de la industria petrolera por el Estado, e integrando las actividades de la industria en una sola empresa, la que tenía por objeto la exploración, la perforación, la extracción, la refinación, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la comercialización de los recursos del subsuelo.

X. DEL GOBIERNO DE ÁVILA CAMACHO AL INICIO DEL NEOLIBERALISMO

Después de la expropiación, no sin tropiezos y vaivenes, se fue conformando como se mencionó, una industria petrolera nacional. Inicialmente, el objetivo fue saldar el pago de las indemnizaciones a las empresas expropiadas. Los intereses extranjeros intentaron más de una vez retornar e impedir el desarrollo de una industria petrolera nacional. Algunos gobiernos como el de Ávila Camacho y el de Miguel Alemán, sucumbieron en parte a esos intereses. Otros, tuvieron como finalidad hacer de Pemex la palanca del desarrollo económico e industrial del país con el objetivo de atender los intereses generales. En la etapa final de este periodo, en el gobierno de López Portillo, la sobreexportación del crudo, propiciada por las presiones de la economía estadounidense, fue la base de una pretendida industrialización del país que fue coordinada por el gobierno federal. No se logró la industrialización esperada por la corrupción y excesos de

³⁵ Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, cit., p. 66.

ese gobierno, que derrochó y dilapidó irresponsablemente las riquezas del subsuelo, endeudando al país, y generando una crisis económica que abrió nuevamente las puertas del petróleo al capital privado nacional y foráneo, en un contexto de cambio de modelo económico mundial: el neoliberalismo y la globalización desde arriba aparecieron en la escena del país, con consecuencias negativas para el mantenimiento como recurso nacional del petróleo y de los hidrocarburos.

1. *El gobierno de Ávila Camacho*

Del gobierno de Ávila Camacho en materia petrolera podemos destacar dos cuestiones fundamentales: 1) la finalización de las negociaciones con las empresas petroleras expropiadas y del diferendo con la Gran Bretaña y los Estados Unidos, y 2) la aprobación de una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la que permitió la participación extranjera en la industria petrolera.

Respecto a la primera cuestión, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, pese a la oposición de la Standard Oil Company y los británicos, promovió la creación de una comisión intergubernamental, que se formó en 1942, y que estableció en sus conclusiones que México debía pagar a las empresas estadounidenses aún no indemnizadas, básicamente la Standard Oil, veinticuatro millones de dólares en un plazo de cinco años. Entre 1943 y 1947 México pagó cerca de treinta millones de dólares a la Standard Oil y a otras empresas estadounidenses. Los acuerdos y los pagos entrañaron el finiquito de las indemnizaciones con los intereses estadounidenses.

Con Gran Bretaña, y con los intereses de El Águila, las negociaciones fueron más complicadas. El 22 de octubre de 1941 se normalizaron las relaciones diplomáticas con el gobierno de su majestad a condición de no forzar ningún convenio con los accionistas de El Águila similar al estadounidense. A partir de 1943 se fueron dando negociaciones para resolver el problema de las indemnizaciones, aunque la solución definitiva no se alcanzó sino hasta el gobierno de Miguel Alemán. El 29 de agosto de 1947 se firmó un acuerdo en donde México se comprometió a pagar a los accionistas de El Águila, ochenta y un millones doscientos cincuenta mil dólares en 15 años con 3% de interés que empezarían a correr desde la expropiación, lo que daría finalmente un total de ciento treinta millones trescientos treinta y nueve mil dólares.

Se podría pensar que los arreglos en torno a las indemnizaciones significaron el fin de la controversia petrolera, pero no fue así.³⁶ Las empresas extranjeras presionaron continuamente para regresar a los pozos mexicanos, y para tener intervención en la industria petrolera. Los años posteriores a la nacionalización no fueron sencillos para los gobiernos posrevolucionarios. Algunos, como los de Ávila Camacho y Miguel Alemán, sucumbieron o aceptaron el regreso, más o menos matizado, de esos intereses.

El gobierno de Ávila Camacho permitió que particulares extranjeros mediante contratos participaran en la explotación de los hidrocarburos. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1941 promulgada en ese sexenio dio lugar a los “contratos riesgo”. Los artículos 6o., fracción III, y 10, fracción III, de esa ley, establecieron: “La nación llevará a cabo la explotación del petróleo mediante contratos con particulares o sociedades de economía mixta, en las que el gobierno federal representará la mayoría del capital social, y de las cuales podrán formar parte socios extranjeros”.

2. *El gobierno de Miguel Alemán*

El subsecretario para asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado, Spruille Braden, le había escrito sobre el petróleo mexicano, desde Washington, al embajador de los Estados Unidos en México, Walter Thurston, el 27 de agosto de 1946, tres meses antes de que Alemán asumiera la Presidencia de México:

... Si se permite operar en México a las compañías extranjeras, sobre alguna base determinada, la nueva administración dará una gran importancia a la conservación de las apariencias. Indudablemente insistirá antes que nada en que los derechos sobre el subsuelo sigan siendo propiedad del gobierno mexicano y probablemente también tratará de evitar la mención de la palabra “concesión”...³⁷

Esa carta fue una premonición de lo ocurrido en el sexenio de Miguel Alemán. Ese gobierno guardó las apariencias, pero entregó parte de las riquezas del subsuelo a las compañías petroleras bajo la figura de los contratos riesgo.

³⁶ Meyer, Lorenzo y Morales, Isidro, *Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera en México, cit.*, p. 100.

³⁷ Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México, cit.*, p. 586.

En su plataforma de campaña, Miguel Alemán había sostenido que el capital externo podía participar en la industria petrolera, aunque en ese documento se pedía que dicha intervención fuese marginal, que no se tocaran los grandes campos, ni la refinación, la comercialización del combustible y, por supuesto tampoco, la propiedad sobre los depósitos. Sin embargo, en esos años (1949 a 1951), el gobierno mexicano firmó los primeros contratos riesgo. Estos eran contratos entre Pemex y pequeñas empresas estadounidenses que se comprometían a explorar y perforar pozos en zonas previamente acordadas, y, si éstas eran productivas, Pemex concedía a las empresas un plazo para exploración y perforación de diez a quince años, pactaba el reembolso de las cantidades invertidas sin límite de tiempo, y otorgaba a la empresa un beneficio equivalente a 15% o 18% del valor del combustible, en efectivo o en especie, durante 25 años. Se celebraron 16 contratos, aunque sólo se llevaron a cabo cinco de ellos. Además, existieron cinco contratos de ventas, mediante los cuales Pemex se comprometía a la venta del total o de una parte de la producción, del porcentaje correspondiente a Petróleos Mexicanos, a las empresas. Los cinco contratos riesgo fueron:³⁸

- 1) De “tierra sumergida” con Edwin W. Pauley, Signal Oil and Gas Company y American Independent Oil Company, en una zona de 400 kilómetros cuadrados, en el litoral comprendido entre la Barca de Santecomapan, Veracruz, y Puerto Real, Campeche.
- 2) Con las mismas empresas y en la misma fecha, un contrato de “tierra firme”, abarcando un área con tres estructuras geológicas que por sustituciones previstas contractualmente, llegaron a ocho, en los estados de Campeche, Tabasco, Veracruz y Nuevo León, con una superficie de 456 kilómetros cuadrados. Simultáneamente, se celebró un contrato de “ventas” con la compañía mencionada.
- 3) El 1o. de julio de 1950, se firmó con la empresa Sharmex un contrato similar en que se le asignaba áreas para exploración y perforación entre Poza Rica y Tamiahua, que alcanzaron una superficie de 318 kilómetros cuadrados.
- 4) El 8 de julio de 1950 se celebró otro contrato en términos análogos con la empresa Edwin W. Pauley en la zona Noroeste, comprendiendo 923 kilómetros cuadrados para exploración y perforación.

³⁸ *Ibidem*, pp. 681 y ss.

- 5) El 17 de marzo de 1951, se firmó un contrato con la empresa Isthmus Development Company, para explorar y perforar un área de 161 kilómetros cuadrados en el sur de Veracruz.

La experiencia de los contratos fue negativa y onerosa para México. Los contratos riesgo no le dieron a Pemex los recursos externos que esperaba, pero a partir de su celebración cesaron en parte las presiones externas e internas para que retornaran las empresas extranjeras a los campos petroleros mexicanos (en parte porque nunca hubo riesgo alguno para las compañías extranjeras: éstas siempre encontraban el petróleo). Nuestro país tardó muchos años para rescindir esos injustos y anticonstitucionales contratos que vulneraban el principio fundamental consistente en que sólo a la nación corresponde la explotación y la renta de los recursos del subsuelo. La Procuraduría General de la República, al servicio del Ejecutivo en turno, como en muchas otras ocasiones en la historia jurídica de nuestro país, determinó que los contratos riesgo eran constitucionales.³⁹ No fue sino hasta el fin del sexenio de Díaz Ordaz que dejaron de tener efectos jurídicos y de ser gravosos para el país. El origen de la reforma de 1960 al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, que prohíbe los contratos en la explotación de los hidrocarburos, reside en los vicios de constitucionalidad y en las inconveniencias que suscitaron los contratos riesgo.

En el gobierno de Miguel Alemán siguieron dándose diversas presiones para que las grandes empresas petroleras regresaran al país. Sobre todo, la Royal Dutch-Schell, insistió en que si se le permitía regresar a México, podía olvidarse de su reclamación en torno a las indemnizaciones consecuencia de la expropiación petrolera. El gobierno mexicano rechazó esas ofertas, aunque promovió ante el gobierno de los Estados Unidos diversos créditos para desarrollar la industria petrolera nacional. Durante el gobierno de Miguel Alemán y en el de Ruiz Cortines, el director de Pemex y diseñador de la política petrolera fue Antonio J. Bermúdez. En su programa este director propuso: 1) el desarrollo de la industria petrolera en todas sus ramas; con el doble propósito de mantenerla siempre por delante de la creciente demanda interna, y de contar con mayores excedentes para la exportación; 2) el cambio de estructura de la industria petrolera, tanto en sus instalaciones y servicios, para ajustarla a las

³⁹ Vázquez Pallares, Natalio, *En defensa de nuestro petróleo*, México, Solidaridad, 1979, p. 201. Véase, también, Celis, Lourdes, *Petróleos Mexicanos. Una crónica*, México, Pemex, 1988.

funciones impuestas por la nacionalización, y 3) la modernización de la industria petrolera y utilizar, con mayor eficacia y economía, las técnicas y el equipo tecnológico más reciente.⁴⁰ En buena medida y a pesar del carácter conservador y pro empresarial del gobierno de Miguel Alemán, muchos de los anteriores objetivos se alcanzaron en esos doce años, los que implicaron la construcción paulatina de una industria petrolera nacionalista.

3. *El gobierno de Ruiz Cortines*

Se trató de un gobierno honesto, a diferencia del de Alemán, que sin embargo utilizó en distintas ocasiones la represión para desmovilizar a los ciudadanos —fue el caso del movimiento magisterial encabezado por el profesor Othón Salazar—. En materia petrolera, y casi al finalizar el sexenio, se emitió una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la que venía a sustituir la de 1941 que había permitido la intervención de los extranjeros en la industria petrolera vía contratos. Esta ley estuvo en vigor durante décadas y fue derogada por la nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 2008. Las características más sobresalientes de ese ordenamiento legal son: 1) el señalamiento que sólo a la nación corresponde llevar a cabo las distintas explotaciones que constituyen la industria petrolera; 2) se define que la industria petrolera comprende la exploración, la extracción, la refinación, los productos que se obtengan de la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano; 3) se impide que en los contratos de obras o de prestación de servicios se estipule pago alguno con base en los porcentajes en los productos o participación en los de las explotaciones (algunas características de los contratos riesgo), y 4) en la petroquímica distingue entre la rama de la conversión de los hidrocarburos naturales del petróleo y del gas natural en derivados intermedios o semielaborados —la que pertenece a la nación—, y la rama referida a la transformación de los productos semielaborados en las manufacturas finales, que es un área en donde pueden participar los particulares.

⁴⁰ Bermúdez, Antonio J., *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana*, México, 1960, p. 41.

4. *El gobierno de López Mateos*

En enero de 1960⁴¹ este gobierno promovió una segunda reforma a los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo del artículo 27 constitucional, así como a los artículos 42 y 48 de la ley fundamental, a efecto de disponer que en materia de petróleo, no se otorgarán contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado. Tal reforma elevaba a rango constitucional la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1958 que había determinado que sólo la nación podía llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyeran la industria petrolera. El propósito de la reforma fue prohibir los contratos riesgo y el de perfeccionar el principio jurídico consistente en que sólo a la nación le correspondía la explotación de los hidrocarburos en las distintas fases de la industria petrolera. El texto del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución en su parte conducente establece:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

Además de la prohibición para celebrar contratos en materia de explotación de petróleo e hidrocarburos, se estableció: 1) que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, así como el espacio situado sobre el territorio nacional; 2) que son propiedad de la nación las aguas marinas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores; 3) que es facultad del gobierno federal establecer o suprimir reservas nacionales, mediante declaratoria del Ejecutivo.

El gobierno de López Mateos, promovió también una reforma al artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica para nacionalizar esa industria. Se incorporó al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución el principio que indica que es competencia exclusiva de la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.⁴²

⁴¹ *Diario Oficial* del 20 de enero de 1960.

⁴² Esta última reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 1960.

A pesar de estas importantes reformas constitucionales, en el sexenio de López Mateos, se reprimió violentamente a distintos movimientos y dirigentes sociales. Durante su mandato permanecieron en la cárcel acusados del delito de disolución social y de otros delitos, Othón Salazar, Demetrio Vallejo, Valentín Campa, Filomeno Mata hijo, y el muralista David Alfaro Siqueiros. En el estado de Morelos fue asesinado el dirigente agrario Rubén Jaramillo en compañía de su familia.

5. *El gobierno de Díaz Ordaz*

Este sexenio, en materia petrolera se caracteriza por dos circunstancias: 1) la cancelación de los contratos riesgo celebrados durante el gobierno de Miguel Alemán, y 2) la constitución del Instituto Mexicano del Petróleo. Respecto a la primera, en un famoso discurso pronunciado el 18 de marzo de 1970, el entonces director de Pemex, Jesús Reyes Heróles, reseñó que de 1949 a 1951 se celebraron cinco contratos riesgo para exploración y perforación, en donde se había establecido una remuneración o pago por parte de Pemex a las empresas extranjeras de los siguientes conceptos: el reembolso de los gastos de inversiones por trabajos ejecutados, sin plazo de vencimiento, cantidades que se pagaron con la entrega del 50% de los hidrocarburos producidos, y una compensación que iba del 15% al 18.25% de su valor por un plazo de veinticinco años. Reyes Heróles manifestó en su intervención que la rescisión de los contratos riesgo se dio porque:

No se quiso mantener ningún contrato que se prestara a una interpretación dudosa de nuestra legislación; además, al rescindir los que sustituyeron concesiones confirmatorias, se podrían eliminar producciones incosteables y dedicar recursos de la Institución a aquellas que resulten aconsejables. Ningún disimulo, ninguna simulación jurídica, ninguna interpretación dudosa de la ley; su cumplimiento claro y cabal que sienta las bases para que la política petrolera de México tenga un futuro siempre a la altura de las luchas que el pueblo de México llevó a cabo al consumarse la expropiación petrolera.⁴³

⁴³ Reyes Heróles, Jesús, *México y su petróleo*, México, Cuadernos Americanos, 1970, p. 10.

La rescisión de los contratos riesgo, a juicio de Reyes Heróles, significaba el último eslabón que el país requería para que la riqueza petrolera pasara a ser propiedad íntegra del pueblo de México.

La segunda circunstancia implicó la constitución del Instituto Mexicano del Petróleo, lo que entrañó la continuación de la integración vertical de Pemex. Este Instituto fue durante muchos años y hasta antes del avance del neoliberalismo, el motor tecnológico de Pemex. También en el sexenio de Díaz Ordaz se comenzó a dar impulso a la industria petroquímica nacional. Podemos decir que en el ámbito petrolero este gobierno fue más o menos exitoso, lo que no ocurrió en el plano político en donde se reprimieron a distintos grupos sociales, señaladamente a los estudiantes en 1968.

6. Los gobiernos de Luis Echeverría y de López Portillo: dependencia a los Estados Unidos

A nivel mundial, en esos años aparecen los signos de la crisis del Estado de bienestar y se sentaron las bases teóricas y políticas del modelo económico neoliberal. En materia energética, el mundo atravesó por la llamada crisis del petróleo en 1973, en donde la economía capitalista mundial estuvo en riesgo por el alza en los precios del petróleo y por el embargo petrolero a los Estados Unidos que habían impuesto los países miembros de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). La crisis mundial en México generó fisuras en el modelo de industrialización nacional respaldado en la sustitución de importaciones. En lo político, el gobierno de Echeverría reprimió a los estudiantes y durante su sexenio se desarrollaron movimientos guerrilleros y sindicales que cuestionaron el modelo sociopolítico imperante.

En el área del petróleo, el gobierno continuó con los esfuerzos de los dos gobiernos anteriores; sin embargo, se redujo la inversión en la industria petrolera. A pesar del aumento en la producción del crudo, el país recurrió, después de siete años en los que no lo había hecho, a importaciones elevadas de petróleo y sus derivados entre 1971 y 1974. Las grandes importaciones de petróleo ocurren cuando los precios del crudo y sus derivados se encontraban al alza motivada por el conflicto entre la OPEP y los Estados Unidos. En 1974 México se adhirió entusiastamente a la Agencia Internacional de Energía liderada por Estados Unidos y algunos

países europeos. Nuestro país ofreció incrementar la producción y exportación de crudo a cambio de importantes empréstitos.⁴⁴

Los años finales del sexenio de Echeverría se caracterizan por la gran inversión en la industria petrolera pero también por el derroche y sobreexportación del crudo. Así, México se transformó en un exportador de crudo a otros países, pero principalmente a los Estados Unidos. A consecuencia de los empréstitos —una deuda externa de más de 19 000 millones de dólares— y de la crisis económica y financiera mundial nuestra nación entró en una profunda crisis económica. Echeverría devaluó el peso y el gobierno mexicano comenzó a recurrir al Fondo Monetario Internacional para resolver los problemas de sus finanzas públicas.

En el sexenio de Luis Echeverría, mediante reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de febrero de 1960, se establece como principio constitucional, en el artículo 27, la soberanía de la nación sobre una zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, medida de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En materia de energía nuclear, se establece la prohibición constitucional para otorgar concesiones o celebrar contratos tratándose de minerales radioactivos, se faculta a la nación para el aprovechamiento de combustibles nucleares en la generación de energía nuclear, y se dispone el uso de la energía nuclear sólo para fines pacíficos.

El gobierno de López Portillo puede caracterizarse por la sobreexplotación de los yacimientos debido a la presión de los Estados Unidos para que el petróleo mexicano alimentara a la economía estadounidense con un flujo creciente de petróleo y gas natural. Como dicen Ramón Pacheco y Víctor Rodríguez-Padilla, el gobierno de López Portillo:

... consideró que una política agresiva de exportaciones agenciaría los recursos necesarios para financiar un ambicioso proyecto de industrialización y modernización, en donde el Estado figuraba todavía como el promotor por excelencia del desarrollo. Así, Pemex tuvo un cambio sustancial: en lugar de comprometerse celosamente a salvaguardar los hidrocarburos para las necesidades nacionales, se volcó hacia la actividad exportadora. Ante la premura por realizar la nueva tarea se flexibilizaron los criterios para la conducción de la industria petrolera con el propósito de acelerar la perforación y otros trabajos mediante la participación de contratistas privados. Sería el comienzo del fin. Treinta años después vemos como el

⁴⁴ Morales, Isidro *et al.*, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México, El Colegio de México, 1988.

contratismo exacerbado degeneró en un cáncer que está a punto de acabar con el organismo público: más del 90% del gasto de inversión en Pemex se realiza para contratar empresas privadas.⁴⁵

Para llevar adelante su estrategia, López Portillo designó como director de Pemex a Jorge Díaz Serrano, que era uno de sus contratistas, dueño de la empresa Perforadora Marítima del Golfo y socio de George Bush. Los opositores a la política petrolera de López Portillo, señaladamente el ingeniero Heberto Castillo, sostenían que el camino correcto era cuidar nuestras reservas y dedicar el crudo al consumo interno. En este sexenio se aumentó considerablemente la producción del crudo para la exportación. López Portillo decía que la tarea del país en el futuro iba a consistir en administrar la abundancia. No obstante, el sexenio terminó con una crisis financiera sin precedentes. La deuda externa ascendió a casi 90 000 millones de dólares. México pasó a ser el cuarto exportador mundial del petróleo para beneplácito de los Estados Unidos. La gran producción de petróleo de esos años, abarató, en la parte final del sexenio, los precios del crudo en el mercado mundial. La economía nacional se petrolizó y, cuando los precios del petróleo —a menos de 10 dólares el barril— y de otras materias primas descendieron, el gobierno no pudo sostener la estabilidad de la economía, el peso se devaluó y muchos capitales abandonaron el país. López Portillo tuvo que declarar la moratoria en el pago de la deuda externa a los acreedores internacionales.

Todo el esfuerzo petrolero, como ya dijimos, se orientó a la exportación y depredación del crudo nacional en beneficio de los Estados Unidos y de los contratistas. Durante el sexenio de López Portillo se construyó la última refinería del país en 1979 (la de Salina Cruz Oaxaca); se ampliaron los campos y la producción en los yacimientos de Chiapas y Tabasco —hay quien bautiza a esta etapa como la era Cantarell por el nombre del famoso yacimiento—;⁴⁶ se desarrollaron 17 complejos petroquímicos; Pemex contaba con 27 buques-tanques y 187 embarcaciones de distintos tipos; se extrajo petróleo de aguas someras, y se desarrollaron nuevos campos. Sin embargo, además de la absurda política petrolera guiada

⁴⁵ Pacheco, Ramón y Rodríguez Padilla, Víctor, *Petróleo y reforma*, México, versión no publicada, diciembre de 2008, p. 4.

⁴⁶ Barbosa Cano, Fabio, “Las reservas y el potencial mexicano de petróleo crudo: pasado y presente de una explotación depredadora”, en Colmenares César, Francisco *et al.* (coords.), *Pemex: presente y futuro*, México, UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Campeche, Plaza y Valdés, 2008, p. 18.

hacia la sobreexplotación de las reservas a costa de los intereses de la nación, se destruyeron ríos, pantanos, y en general el medio ambiente, se afectó a la pesca y a ramas completas de la agricultura en estados como Tabasco, Campeche y Chiapas.

XI. LA DISPUTA POR EL PETRÓLEO DURANTE EL NEOLIBERALISMO

Con la crisis de la deuda de 1982 entra en crisis definitiva el modelo económico basado en la sustitución de importaciones y es reemplazado por el modelo neoliberal cuyo paradigma principal consiste en fortalecer la economía de mercado y reducir el papel del Estado. La industria petrolera nacional comenzó a verse limitada por los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Se consideró por los diversos gobiernos mexicanos que Pemex tenía tres objetivos: garantizar el abasto interno de combustibles, exportar crudo para obtener divisas, y ser la principal fuente para integrar el presupuesto de egresos (el 40% del presupuesto nacional proviene de los recursos petroleros). Ya no tendría como orientación principal la de ser la palanca del desarrollo nacional para atender el interés general. La industria petrolera se fue desmonopolizando mediante la desregulación de determinadas funciones. Ese propósito se ha auxiliado con la liberalización, privatización, y el contratismo de actividades.⁴⁷ Igualmente, Pemex se fue seccionando, desintegrando, reduciéndose, limitándose, para llevar al organismo público a punto de privatización, tal como suele sugerir el Banco Mundial. El proceso de reducción y privatización de Pemex es parte de lo que se conoce ahora como reformas estructurales: laboral, educativa, fiscal y energética. Reformas que se realizan a través de modificaciones jurídicas con apariencia de corrección y validez formal, pero que subvierten los principios constitucionales que garantizan los derechos sociales y los de la nación, y todo con la finalidad de empequeñecer la inversión pública, el gasto social, la protección de los derechos sociales y, por otra parte, aumentar los precios y tarifas del sector público, abrir la economía al sector externo y privatizar las empresas públicas.

⁴⁷ Decelis Contreras, Rafael, “Efectos de 23 años de política económica liberal 1982-2005”, en Saxe-Fernández, John (coord.), *La energía en México. Situación y alternativas*, México, UNAM, 2009, pp. 15-31.

1. *El gobierno de Miguel de la Madrid*

Paradójicamente al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid se realiza una reforma constitucional importante —la de 1983— que determinó que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, constituyen un área estratégica de la economía, y que el sector público las tendrá a su cargo en exclusiva (reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales). A la luz de la reforma de 1983, resulta fundamental entender la diferencia entre área estratégica y prioritaria. Un área estratégica, según el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, comporta que el Estado tiene sobre ella exclusividad en su funcionamiento, operación y explotación; en cambio, un área prioritaria faculta al Estado para otorgar concesiones o permisos sobre su funcionamiento, operación y explotación. Textualmente el párrafo cuarto del artículo 28 señala:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Lo anterior quiere decir que sobre un área estratégica no caben las concesiones ni los permisos, que las actividades que constituyen las áreas estratégicas no constituyen monopolios, que el sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas; que el gobierno federal debe mantener la propiedad y el control de los organismos que se establezcan para atender las áreas estratégicas, y que ¿éstas entrañan una posición de privilegio para el Estado que no puede ser compartida con el sector privado. Además, el artículo 26 constitucional señala que los sectores estratégicos son una palanca esencial de la planificación nacional y su función es primordial en la economía del país.

La reforma constitucional de 1983 es socavada rápidamente. Desde ese año se reafirmó el criterio de producir lo más que se pudiera de cru-

do para venderlo en el extranjero. El petróleo también se utilizó como garantía para obtener préstamos de los gobiernos y los organismos financieros internacionales. Con el gobierno de Miguel de la Madrid, se incrementó aún más la producción y exportación de crudo. En 1983, la producción alcanzó la cifra record, hasta en ese entonces, de 974 millones de barriles al año.

A finales del sexenio de De la Madrid se dieron presiones por parte de Estados Unidos para limitar el papel de Pemex como productor único de petroquímicos. Ante esas presiones, en agosto de 1986 se autorizó a empresas privadas a que importaran los productos petroquímicos que Pemex no podría abastecer. El 8 de octubre de 1986, el gobierno de Miguel de la Madrid decreta la reclasificación de 36 productos petroquímicos básicos y por esa disposición normativa pasan a ser secundarios. Como dice Sarahí Ángeles, bajo este subterfugio administrativo, se otorga la producción de esos petroquímicos básicos a empresas extranjeras y grupos privados nacionales. Además el gobierno de De la Madrid impulsa la privatización de algunas filiales de Pemex como Hules Mexicanos y Polysar. También este gobierno cede las funciones de comercialización externa de petróleo a un grupo de empresas que constituyen Petróleos Mexicanos Internacional.⁴⁸ Con de la Madrid se inicia un esquema empresarial que le permite a Pemex tener sociedades instrumentales en paraísos fiscales, evadir impuestos, reportar pérdidas y mantener inversiones accionarias al margen de la ley. Hoy en día se trata de 45 inversiones de capital que superan los 70 000 millones de pesos en 25 empresas, 20 de las cuales no son consideradas paraestatales a pesar de que fueron constituidas con recursos públicos, tienen características similares a las “international busines corporations” y están radicadas en México y en el extranjero.⁴⁹

En el gobierno de Miguel de la Madrid, México se adhiere al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en 1987. En el protocolo de adhesión se reconoce que México es un país en desarrollo, lo que supuso el derecho a recibir en todo momento un trato diferenciado y más favorable, tanto en las negociaciones sobre concesiones arancelarias, en las que no se le puede exigir reciprocidad absoluta, como

⁴⁸ Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, cit., p. 89.

⁴⁹ Véase el Informe de resultados de la cuenta pública 2007. Auditoría Superior de la Federación; Flores, Nancy, “Extinguirá Pemex sus empresas «privadas»”, *Revista Contralinea*, cit., pp. 19-24.

respecto a las salvaguardias. En el protocolo de adhesión, México excluyó el petróleo y en general los hidrocarburos regulados en el artículo 27 constitucional de las obligaciones inherentes a ese convenio internacional. A juicio de algunos autores, el GATT tiene una jerarquía superior a la de cualquier tratado de libre comercio firmado y ratificado por nuestro país, por ser un tratado multilateral y marco, lo que significaría que los hidrocarburos de México están jurídicamente excluidos del comercio internacional, y de cualquier convención internacional que restringiera los derechos de la nación sobre ellos.⁵⁰ Como sabemos, en los hechos esto no ha sido así.

2. *El gobierno de Carlos Salinas de Gortari*

La estrategia privatizadora fue perfeccionada en los gobiernos posteriores al de Salinas, sin embargo, en este sexenio se conformó el nuevo modelo empresarial de Pemex. Durante este gobierno se abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971, y se aprueba en su sustitución una nueva, denominada Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 1992. La ley mencionada establece cuatro subsidiarias: Pemex-exploración y producción; Pemex refinación, Pemex gas y petroquímica básica, y Pemex petroquímica. Esta división expresa la desintegración paulatina del organismo descentralizado. Además, se crea el corporativo de Pemex. Durante estos años, se estanca la inversión pública en la industria petrolera y se le sustituye por capital privado. Aparecen esquemas de coinversión (Deer Park, Pemexlub y Mexpetrol) y es evidente el incremento del contratismo con empresas privadas extranjeras.

En las negociaciones del Tratado de Libre Comercio se pactó la apertura de la petroquímica y la electricidad de manera peculiar: el gobierno reservó, en el capítulo VI del Tratado de Libre Comercio, el petróleo y el gas, pero abrió el esquema de compras gubernamentales en el capítulo X, y dio pie con ello, a la ampliación de la contratación de servicios con empresas extranjeras. Es además importante decir, que acorde a la normatividad derivada del capítulo XV del Tratado, “Libre Competencia,

⁵⁰ Witker, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, México, UNAM, 2008, pp. 47 y ss.

Monopolios y Empresas de Estado”, si un Estado renuncia, privatiza o transfiere a los particulares un área económica sujeta a su control, ésta ya no podrá ser reasumida libremente, sino que tiene que abrir una ronda de negociaciones con las contrapartes. En caso de controversias, éstas serían ventiladas ante los paneles internacionales, y no ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Se preparó en este sexenio la apertura de la industria del gas, y el gobierno impulsó la creación de la Comisión Reguladora de Energía. En electricidad, se comenzó a permitir la entrada de empresas extranjeras en la generación de electricidad. Respecto a la petroquímica, ésta se abre de una manera amplísima al sector privado siguiendo los acuerdos con el Banco Mundial. En 1989, Salinas decreta una nueva reclasificación de 16 productos petroquímicos básicos, transformándose de básicos a secundarios, a fin de facilitar la inversión privada extranjera. Para 1992 sólo ocho productos eran considerados básicos.⁵¹ En algunos casos, la explotación de petroquímicos secundarios no requería de permiso alguno y, en los que era necesario, la regulación establecía que, si la Comisión Petroquímica Mexicana no resolvía en 30 días hábiles, se consideraba autorizado el permiso (afirmativa ficta).

Con Salinas se inicia, lo que se conoce actualmente, como reestructuración laboral de Pemex. Se procesó y juzgó al líder petrolero Joaquín Hernández Galicia a los pocos días de ocupar Salinas la Presidencia. Después de esos hechos, el sindicato se hace funcional al nuevo esquema neoliberal. En 1989 se lleva a cabo una modificación del contrato colectivo que entró en vigor el 1o. de agosto de 1989. En general, en materia laboral, se flexibiliza la contratación de la fuerza de trabajo, se reducen los salarios, prestaciones y el personal, y se limitan las canonjías del sindicato. Además, se elimina la cláusula que obligaba a los contratistas que realizaban obras de construcción y perforación marítima a contratar entre el 50% y 100% de personal del sindicato.

Los precios de los carburantes, combustibles y petroquímicos se indexaron a los precios estadounidenses y, por otra parte, se generaron diversas presiones internacionales para que el gobierno llevara a cabo la privatiza-

⁵¹ Pérez García, Alejandro, “Pemex petroquímica: situación actual y perspectivas”, en *Pemex: presente y futuro*, cit., p. 189; Suárez Guevara, Sergio, “Petroquímica básica de Pemex: de lo público a lo privado”, *Cambios en la industria petrolera y de la energía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas-Casa Juan Pablos, 2008, pp. 137-195.

ción total e inmediata de la industria petrolera. Entre otras, la Fundación Heritage de los Estados Unidos, fue parte de esas presiones. Por su parte, el gobierno mexicano, sin abrir totalmente la industria petrolera a los intereses extranjeros, si la desmonopolizó mediante desregulaciones y liberalizaciones.⁵²

3. *El gobierno de Ernesto Zedillo*

La política petrolera de Zedillo está marcada por la crisis financiera de principios de 1995. La devaluación y la crisis, obligaron al gobierno mexicano a solicitar el apoyo internacional. Para obtener el crédito de 50 000 millones de dólares ofrecido por el Fondo Monetario Internacional, de los que Estados Unidos aportó 20 000 millones, el gobierno de Zedillo firmó un Acuerdo Marco con los Estados Unidos, que violó la Constitución (artículo 73, fracción VIII), limitó la soberanía, garantizó el pago de la deuda con el petróleo y los hidrocarburos, y obligó al gobierno mexicano a entregar a los Estados Unidos toda la información estratégica de Pemex. El citado Acuerdo Marco en la parte conducente señala:

Pemex deberá instruir irrevocablemente a todos los clientes actuales de cada entidad de Pemex a que envíen todos sus pagos por la entrega o compra de petróleo crudo o derivados a una cuenta en Swiss Bank Corporation, sucursal de Nueva York, para ser trasladados a una Cuenta de Fondos Especiales en el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos, en donde quedarán como garantías del crédito de 20 000 millones de dólares otorgados por Estados Unidos. Este compromiso regirá también para los nuevos clientes. El Banco de México, actuando por cuenta propia y como agente fiscal del gobierno, autoriza e instruye irrevocablemente al Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos a usar los fondos depositados en la Cuenta de Fondos Especiales para repagar cualquier cantidad que se adeude de los acuerdos financieros. Pemex deberá entregar al Tesoro y a la Reserva Federal de Estados Unidos toda la información contable y financiera de la empresa, comprobada y auditada al cien por ciento... Le entregará también la confirmación, por parte de los auditores externos, sobre los estados financieros de la empresa... Pemex enviará al Tesoro dentro de 180 días los estados financieros anuales auditados de la empresa y sus subsidiarias en forma consolidada para dicho año fiscal... además en este

⁵² Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, cit., pp. 89-97.

plazo Pemex deberá presentar la información contable de los rubros de utilidades y patrimonio.⁵³

Adicionalmente al “Acuerdo Marco”, Zedillo firmó una Carta de Intención a cambio de recursos adicionales con el Fondo Monetario Internacional. En la “Carta de Intención” el gobierno mexicano se comprometió a privatizar la infraestructura del país y en particular a la industria eléctrica.

A partir del gobierno de Zedillo, los Estados Unidos contaron con toda la información de Pemex, desde su contabilidad hasta sus posibilidades de inversión. Este gobierno se puede caracterizar como el que entregó una parte muy importante de la soberanía energética al exterior. Algunas de las decisiones jurídicas de ese sexenio son las siguientes: 1) en 1995, al margen de la Constitución, se reformó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo para dejar fuera de la industria petrolera reservada a la nación, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la venta y el comercio exterior del gas natural. El transporte de gas licuado por medio de ductos fue incluido en el proceso. En poco tiempo se vendieron las redes de gas natural de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad. Además, se impidió a Pemex participar en la distribución de gas natural, lo que es totalmente anticonstitucional; 2) en 1996 se abrió la petroquímica a la iniciativa privada y se pusieron en venta los complejos petroquímicos de Pemex (el gobierno conservaría el 51% y el 49% el sector privado). Sin embargo, la apertura fue un rotundo fracaso porque los inversionistas privados exigen subsidios públicos para participar en el sector;⁵⁴ 3) con Zedillo la inversión pública en Pemex

⁵³ Acuerdo Marco entre los Estados Unidos de América y México para la estabilización de la economía mexicana, citado por Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, cit., pp. 99 y 100.

⁵⁴ Andrés Manuel López Obrador, recuerda como en octubre de 1996, José Ángel Conchello, en esa época senador por el PAN, publicó un artículo en el cual fijó su postura ante la privatización de la industria petroquímica nacional. Conchello decía que la decisión de vender las plantas petroquímicas la estaba tomando el grupo de Zedillo por compromisos adquiridos con el gobierno de los Estados Unidos. Señalaba Conchello: “No quiero discrepar de mis amigos sabios en tales cosas y por eso me preocupé por averiguar: ¿quién tomó la decisión de vender? Algunos dirán que fue Salinas de Gortari, otros que fue el actual Gobierno, otros más que fueron los tecnócratas vende patrias. Pero a la luz de la historia y de la realidad fue la Casa Blanca, fue Washington a través del Fondo Monetario y del Banco Mundial, en este plan siniestro de ajuste estructural: Carlos Salinas y los salinistas del actual sexenio no han hecho otra cosa que obedecer y tratar de

se anuló y fue sustituida por los Pidiregas, que es un mecanismo de financiamiento privado que eleva el endeudamiento y el costo de capital en las industrias públicas porque dichos financiamientos se entregan a particulares para que realicen obras y servicios que debieran ser operados directamente por las instituciones públicas. Los Pidiregas tienen como efecto que las empresas públicas dejen de operar los procesos, las instalaciones y los equipos, con lo que la pérdida de solvencia técnica hace a los organismos públicos inviables, y 4) en octubre de 1995 el Congreso de la Unión promulgó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, organismo encargado de la emisión de directrices en la industria eléctrica y del gas natural.⁵⁵

4. *El gobierno de Vicente Fox*

Con este presidente el proceso privatizador continuó. Fox intentó que empresarios connotados como Carlos Slim fueran parte del Consejo de Administración de Pemex. La finalidad fue la de introducir una visión empresarial en la principal empresa pública del país. El primer gobierno panista con el apoyo de los medios de comunicación electrónica esparcieron la especie de que el sector público es incapaz de incrementar las reservas, explorar y extraer las riquezas del subsuelo. Lo anterior con el evidente propósito de alentar la inversión privada extranjera en la industria petrolera a costa de violar los principios de la Constitución. Por ello, el gobierno de Fox promovió durante su sexenio toda suerte de contratos con las empresas petroleras y de servicios extranjeras.

En este sexenio Pemex puso en marcha los contratos de servicios múltiples, que permiten a una empresa extranjera explorar, extraer, procesar gas natural, elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos. Los contratos de servicios múltiples son anticonstitucionales porque el contratista se transforma en un productor independiente de gas natural y de petroquímicos básicos, actividades que son exclusivas del Estado, porque son estratégicas y sólo a la nación corresponde su explotación, tal como lo prevén los artículos 25, 27 y 28 de nuestra ley fundamental. En el gobier-

convencernos de que, si lo propuso Washington, es bueno para México". López Obrador, Andrés Manuel, *La gran tentación. El petróleo de México, cit.*, p. 106.

⁵⁵ Pacheco, Ramón y Rodríguez-Padilla, Víctor, *Petróleo y reforma*, México, obra no publicada, 2008, p. 6.

no de Vicente Fox se asignaron cinco contratos de servicios múltiples, y en el de Calderón se han firmado tres de ellos.⁵⁶

Con Fox se dejó a Pemex fuera de la industria de gas natural licuado. A Pemex se le impidió participar en diversas licitaciones realizadas por la Comisión Federal de Electricidad para abastecer con este combustible a las zonas de Altamira, Tamaulipas, y Ensenada, Baja California. Con esa prohibición se facilitó que empresas como Shell, Total, Sempra, Repsol, Chevron-Texaco y otras compañías extranjeras se quedaran con un lucrativo negocio. El gobierno foxista permitió que Baja California sirva de plataforma energética de los Estados Unidos. Así, el suelo mexicano es utilizado para recibir gas natural y maquilar electricidad para los Estados Unidos, sin ningún beneficio para México y con evidente daño para el medio ambiente y para las comunidades ahí asentadas.

En el sexenio foxista, se permitió la entrada masiva —libre de aranceles— de destilados de hidrocarburos de Estados Unidos y de Canadá. Además, se aceleró la extracción del crudo mexicano para la economía de los Estados Unidos.⁵⁷ Existe un evidente proceso de integración energética con los Estados Unidos, lo que explica en buena medida la posterior reforma calderonista. En 2005 se aprobaron reformas legales en materia de electricidad para permitir la cogeneración de energía eléctrica, lo que es totalmente anticonstitucional, porque la producción de energía eléctrica es exclusiva del Estado, según lo establece el artículo 27 constitucional. Así mismo, en 2006, tomando como pretexto el accidente en la mina de Pasta de Conchos en Coahuila, se modifica la Ley Minera para permitir a particulares explotar gas natural a partir de mantos y yacimientos de carbón.⁵⁸

5. *El gobierno de Felipe Calderón*

Este gobierno ha hecho que Pemex y la industria petrolera sean un negocio para las empresas extranjeras petroleras y de servicios. Después de

⁵⁶ *Ibidem*, p. 85.

⁵⁷ Garaicochea Petrirena, Francisco, “Depredación de recursos patrimoniales petroleros en Pemex Exploración y Producción (PEP), durante este sexenio”, en Saxe-Fernández, John (coord.), *La energía en México. Situación y alternativas*, México, UNAM, 2009, pp. 53-59.

⁵⁸ Pacheco, Ramón y Rodríguez-Padilla, Víctor, *Petróleo y reforma*, cit., p. 7.

este gobierno y de la reforma petrolera de 2008, será muy difícil para los mexicanos revertir el daño que se le ha hecho a la industria petrolera nacional. El propósito de Calderón, por las presiones de los Estados Unidos y de los inversionistas internacionales, consiste en que todas las actividades de la industria petrolera nacional sean entregadas a grandes empresas extranjeras que se encargarán de todas las funciones de la cadena de la industria: la exploración, la extracción, la refinación, el almacenamiento, el transporte, la distribución y hasta las ventas de primera mano.⁵⁹ Todas esas actividades forman parte de la industria petrolera, son en los términos de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, actividades exclusivas y reservadas al Estado, y los particulares —en especial los extranjeros— no tendrían porque intervenir en ellas.

La entrega de la industria petrolera al extranjero se realiza cuando el gobierno de Calderón es el que más ha recibido en la historia nacional por concepto de excedentes por los altos precios del petróleo. En 2007 el gobierno mexicano recibió más de 12 000 millones de dólares y, en 2008, aproximadamente 20 000 millones de dólares. Ese dinero se utiliza para subsidiar fiscalmente a las grandes empresas mexicanas que se caracterizan por no pagar adecuadamente los impuestos, para aumentar el gasto corriente —salarios y gastos— de la administración pública federal, y para derrocharlos en los esquemas de la corrupción vigente. En 2007 y a través de un contrato de servicio, Pemex concedió a empresas privadas la red de oleoductos y poliductos de la región sur, pretextando el estado de la infraestructura y la falta de presupuesto.

Hoy en día, los principales trabajos petroleros en nuestro país no son desarrollados por Pemex, por sus técnicos y trabajadores, sino mediante contratos de servicios múltiples por empresas como Schlumberger y Halliburton.⁶⁰ A Pemex se le ha impedido participar en actividades relacionadas con el gas licuado, la distribución del gas natural, la cogeneración de electricidad, la petroquímica y las actividades de comercialización en el extranjero. En cambio, Pemex se ha transformado en una agencia que comercializa carburantes, combustibles y petroquímicos importados de los Estados Unidos y Canadá. La ciencia y la tecnología nacional en la materia están bajo mínimos pues el Instituto Mexicano del Petróleo reci-

⁵⁹ Bonilla Sánchez, Arturo *et al.*, *Cambios en las industrias petrolera y de la energía*, México, UNAM-Casa Juan Pablos, 2008.

⁶⁰ Una razón de ello tiene ver con la caída de la inversión pública en Pemex. De 1982 a 2007, la inversión pasó de 2.9% al 0.57% del PIB.

be cada vez menos apoyo gubernamental; la idea es que nuestro país siga la tecnología pero que no la genere. Los equipos de ingenieros y técnicos de Pemex están siendo desmantelados mediante despidos, y las operaciones y trabajos petroleros se entregan a través de contratos, tanto a las empresas petroleras extranjeras como a las de servicios del exterior. En la dirección de Pemex llegan administradores sin experiencia alguna vinculados al partido en el gobierno. Además, se le inventan contablemente, como si Pemex estuviese a punto de liquidación, pasivos laborales y ambientales, para incrementar las deudas y pretender así desaparecer su patrimonio.⁶¹

Aunque Calderón, su gobierno y quienes lo apoyan, niegan la privatización, ésta es una realidad legal y de facto que se desarrolla, entre otras, en estas vertientes: 1) en cuanto al recurso, al permitirse que las empresas extranjeras obtengan parte de la renta petrolera por la exploración y extracción del crudo; 2) respecto a la industria petrolera, pues en todas sus fases pueden intervenir empresas extranjeras mediante contratos y/o permisos, y 3) por lo que entrañan las nuevas características corporativas y empresariales de Pemex, que lo alejan con mucho de su naturaleza jurídica de organismo público descentralizado. La reforma aprobada pondrá además en riesgo la existencia misma del Estado mexicano, pues la posible entrega de bloques o cuadrículas territoriales de nuestros mares a las empresas extranjeras para que exploren y extraigan el crudo, durante lapsos prolongados de tiempo, implica una afectación al territorio nacional y a la soberanía que el Estado debe ejercer en él. El gobierno de Calderón puede enorgullecerse de haber sido el primero en la historia nacional reciente por haber abierto la totalidad de las fases de la industria petrolera nacional a los extranjeros, principalmente en las áreas de exploración y extracción.

Un pretexto para promover la reforma petrolera fue la incapacidad de Pemex para extraer crudo en aguas profundas —después de los 500 metros de profundidad—. Sin embargo, el organismo público descentralizado, supuestamente obsoleto y en crisis, ha perforado al menos cuatro pozos en aguas profundas.⁶² Además de seguir siendo el proveedor

⁶¹ Véase Morales Martínez, Roberto, “Petróleos Mexicanos: quiebra económica, ¿real o inducida?”, en Colmenares César, Francisco *et al.* (coords.), *Pemex: presente y futuro*, *cit.*, pp. 209-221.

⁶² Se trata de los pozos Nab-1 a 600 metros de profundidad; Lalail-1 a 806 metros de profundidad, Noxal a 900 metros y Lakach-1 a 988 metros. Para una historia de la ex-

principal del presupuesto nacional. La reforma que necesitaba Pemex y la industria petrolera nacional era otra muy diferente a la aprobada.⁶³ Requeríamos una reforma nacionalista, que mantuviera al petróleo de México como palanca del desarrollo nacional, y que a partir de bases nacionales, nuestro país se adentrara en el ámbito de las energías renovables y limpias. La reforma era para que nuestro petróleo fuese un instrumento geoestratégico de defensa de la soberanía y la independencia nacionales frente a los Estados Unidos. La reforma debió ser para rescatar la ciencia y la tecnología nacionales del petróleo y los hidrocarburos y, con ello, apuntalar el desarrollo de otros sectores de la industria mexicana. La reforma era para recobrar en términos nacionales la industria de los petroquímicos, del gas natural y licuado, y para rechazar la cogeneración de energía eléctrica que realizan las empresas extranjeras. Nada de lo anterior, ni muchas cosas más, se propuso Calderón, porque su sino no era el de alcanzar la estatura política del general Lázaro Cárdenas sino el de ser el vendedor más importante de los recursos naturales y de los medios estratégicos y geoestratégicos de nuestro país. El presente y el futuro se encargarán de juzgarlo.

XII. CONCLUSIONES

México ha vivido durante su historia, particularmente en el siglo XX y en los inicios del XXI, una disputa histórica, política, jurídica, diplomática, económica y hasta militar con los Estados Unidos y las grandes empresas petroleras. Esa disputa no ha concluido. Su último episodio se presentó al aprobarse la anticonstitucional reforma petrolera de 2008 que se analizará en las siguientes páginas. La lucha continuará y muchos mexicanos estamos empeñados en la reversión de esa reforma, tanto por vías jurídicas como políticas. Transitoriamente han vencido los que propusieron la liberalización y la privatización del petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica.

ploración y reservas de los hidrocarburos en México véase Barbosa Cano, Fabio, *Exploración y reservas de hidrocarburos en México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Colección Jesús Silva Herzog, 2000.

⁶³ Para la reforma que requeríamos véase Pérez Rocha, Manuel (coord.), *El petróleo mexicano*, México, Fundación Heberto Castillo Martínez-UACM, 2008, 2 ts.; Frente Amplio Progresista, *Simposio Petróleo y Seguridad Energética*, México, Consejo Consultivo, Comisión de Energía y Desarrollo, 5 y 7 de mayo de 2008.

La reforma petrolera de 2008 significó la formalización legal, en contra de la Constitución, de prácticas que los gobiernos neoliberales, a partir de 1983 habían realizado. Todos esos gobiernos, desde el de Miguel de la Madrid al de Calderón, han abierto la participación del sector privado en la industria petrolera, a través de diversas formas de contratos y de permisos. La reforma recientemente aprobada no hizo más que “legalizar” en contra de nuestra ley fundamental, hechos ya acontecidos. La presión internacional de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en contra de los gobiernos neoliberales mexicanos ha sido más que evidente. Los diversos gobiernos mexicanos no han tenido la capacidad política ni el patriotismo para enfrentar esas presiones.

Desde la década de los ochenta del siglo pasado, el Fondo Monetario y el Banco Mundial empezaron a elaborar propuestas para evitar la moratoria de pagos por parte de los países deudores. Entre esas respuestas a la crisis de la deuda de muchos Estados, decidieron condicionar la entrega de los apoyos internacionales a cambio de la realización de ajustes estructurales en los países de la periferia, de suerte que las economías en desarrollo quedaron subordinadas a las economías centrales y al poder político de los Estados Unidos. Los programas de ajuste estructural no son más que una estrategia política y financiera que resguardó y promovió los intereses de los países industrializados, de las grandes empresas transnacionales y de los bancos privados de esos países. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no actúan neutralmente ni representan los intereses de los países pobres o en vías de desarrollo, son expresiones y extensiones orgánicas de los Estados dominantes del mundo, y parte de esos grandes intereses reside en la apropiación de las riquezas naturales de los países débiles.⁶⁴ Así es como hay que analizar la disputa reciente en torno al petróleo y los hidrocarburos de México.

En los próximos años asistiremos en México al retorno de las multinacionales del petróleo. Ya no lo harán con los métodos utilizados durante el porfiriato sino con otros, aparentemente más civilizados, pero igualmente contrarios al interés nacional. La reforma además de implicar el regreso de las multinacionales del petróleo entraña la integración, totalmente asimétrica de nuestro país, a los intereses energéticos y de seguridad de los Estados Unidos. Como dice una estudiosa del tema, no sólo se trata de un

⁶⁴ Fernández Terán, Roberto, *FMI, Banco Mundial y Estado neocolonial. Poder supranacional en Bolivia*, La Paz Bolivia, UMSS/Plural editores, 2004, pp. 26-52.

asunto económico y de negocios, para México debiera ser un tema vital, de supervivencia como nación, pues para los Estados Unidos es un claro asunto geo-estratégico, del que depende el suministro de buena parte de su energía para mantener en funcionamiento su economía.⁶⁵

⁶⁵ Vargas, Rosío, “The Energy Reform or The Return to Oil Multinationals”, *Voices of Mexico*, México, UNAM, núm. 82, mayo-agosto de 2008, pp. 7-11.