

62. VALOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL ARTÍCULO 27: RÉGIMEN DE CONCESIONES.

Hoy, 3 de junio de 1944.

Ha sido característica de la explotación de los recursos naturales de los países latinoamericanos, que ésta se lleve a cabo por capital extranjero bajo un régimen de concesiones. Con base en la recta doctrina sobre las tierras y aguas nacionales, el Estado, por medio del Gobierno ha caído mil veces en la trampa que le han tendido los elementos extranjeros dedicados al expolio de nuestros pueblos. Esa trampa ha consistido en hacer creer —frecuentemente con ayuda de los sobornos—, que para que el capital extranjero venga a invertirse en el desarrollo de nuestros recursos naturales, es indispensable que goce de facilidades especiales, de garantías extraordinarias, de privilegios únicos, especialmente de exención del pago de impuestos de todo género, y hasta prerrogativas que de hecho han convertido a las empresas extranjeras en infinidad de casos, en soberanías particulares dentro, pero por encima de la soberanía nacional e independientes de ésta.

Por ejemplo, hacia 1922 la casa Blair & Company, banqueros inversionistas de Nueva York, consiguieron que el Ejecutivo de la República de Guatemala firmara una concesión (que felizmente rechazó el Congreso guatemalteco), por la cual los banqueros se encargarían de desarrollar ciertos recursos naturales de ese Estado centroamericano, inclusive las aguas corrientes del país, a cambio, entre otros privilegios, de poder en cualquier tiempo, pero especialmente “en caso de revolución o de huelga”, llamar en su auxilio las fuerzas armadas de los Estados Unidos. El peligro que esto entrañaba no sólo para Guatemala sino para sus vecinos independientes fue tal, que el General Obregón, Presidente de México en aquel tiempo, llegó a considerar la conveniencia de ayudar a los guatemaltecos exiliados en El Salvador, a llevar a su país una revolución que lo libertara de semejante concesión. La acción del Congreso guatemalteco hizo innecesaria esta intervención defensiva de parte de México.

De conformidad con una concesión de esa naturaleza, otorgada por Nicaragua, unidades de guerra norteamericanas desembarcaron en la costa nicaraguense del Caribe, en mayo de 1909, para debelar una huelga obrera ocurrida en plantaciones y minas de los intereses Fletcher de Pittsburgh. A la sazón era Secretario de Estado

de los Estados Unidos Mr. Philander Chase Knox, eminente abogado, casado con una Fletcher. Las concesiones las había concedido con largueza el Presidente Zelaya de Nicaragua en la creencia de que, en vez de por Panamá, los Estados Unidos construirían por la ruta de Nicaragua el gran canal interoceánico. Sintióse burlado Zelaya cuando esto no fue así, intentó aplicar todo el rigor de la ley que las concesiones permitían, a las empresas a las que antes había dado su amistad. Al llegar los Fletcher al poder en su país, les fue fácil “castigar” a Zelaya. Mr. Thomas P. Moffat, el más alto representante oficial de los Estados Unidos en Nicaragua en aquella época, llamado en 1925 a rendir testimonio ante el Senado de los Estados Unidos, confesó que la revolución de 1909 que se prestó a encabezar el General Emiliano Chamorro, para derrocar al régimen de Zelaya, había sido fraguada y financiada por dos sobrinos de Mr. Knox con dinero del Gobierno norteamericano que él —Moffat—, había recibido y distribuido. Por causa de las concesiones no sólo perdió Nicaragua la libertad —que jamás ha recobrado plenamente— y no sólo se pisoteó su dignidad de nación soberana, sino que fueron cuantiosas las reclamaciones que los intereses norteamericanos le hicieron y que su pueblo tuvo que pagar, para lo cual Nicaragua se vió obligada a contratar empréstitos y a otorgar nuevas concesiones —el control de su banco, la propiedad de su ferrocarril, la administración de sus aduanas—, que todavía están en vigencia, y explican la miseria y el atraso que allí reinan.

En México se llegó al auge del régimen de concesiones durante la larga dictadura del Presidente Díaz. Al calor de la legislación de 1884, que pretendía derogar la legislación tradicional respecto de la propiedad del subsuelo, los buscadores de petróleo acudieron a México —llegando aquí hasta el célebre Cecil Rhodes (creador del imperialismo británico en Africa), todos ávidos de adquirir a precios ridículos las tierras prometedoras, a lo largo de las costas del Golfo y de obtener las preciosas concesiones. “México —ha escrito el licenciado Antonio Gómez Robledo— estaba a punto de convertirse en colonia del capitalismo extranjero. En el volumen I, página 188, de la obra Documentos relacionados con la Legislación petrolera mexicana, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo de México señala que 265 personas habían adquirido en propiedad todas las tierras petroleras del país, y que un pequeño grupo de esas personas poseía el sesenta y dos por ciento de esa riqueza.

La concesión otorgada al inglés Pearson en 1906 (que no fue declarada abolida hasta 1935) daba la propiedad a esa empresa de todas las tierras bajo jurisdicción federal en seis Estados de la Unión (Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas, San Luis Potosí y Tamaulipas), durante cincuenta años, sin otra compensación que una regalía del diez por ciento de las utilidades, la cual regalía podía disminuirse en caso de que en cualquiera de esos Estados, la producción petrolera fuese menor de un millón cuatrocientos setenta mil litros diarios. Además, el concesionario gozaba de la libre importación de todo el equipo para la explotación de su negocio en todas sus fases y la exención del pago de toda clase de impuestos inclusive los de renta. Finalmente, el capital invertido en ese negocio estaba también exento de toda clase de contribuciones excepto sólo la de papel sellado. Desde el punto de vista legal, lo más desastroso de tales concesiones era que se otorgaban con patente violación de la ley. La Constitución de 1857 vigente entonces, exigía en su artículo 31 y en la Cláusula VII de su Artículo 72, que lo referente a impuestos y contribuciones —inclusive

su exención— era facultad exclusiva del Congreso Federal y debía ser materia de leyes generales y de ningún modo de franquicias y concesiones especiales. Las concesiones siempre son, directa o indirectamente, violatorias de la ley.

Y toda concesión puede resultar —como en los casos que hemos tomado de ejemplo— en reclamaciones. En un momento dado, muchas veces mediante el soborno de funcionarios públicos pero más frecuentemente solucionados los gobiernos con la perspectiva siempre quimérica del desarrollo económico de sus países, se otorgan las concesiones. Cuando los resultados son diferentes de lo que se esperaba y los gobiernos intentan recobrar lo que han cedido, vienen las reclamaciones. La historia de muchos de nuestros países es, como bien ha dicho el licenciado Gómez Robledo la historia de las reclamaciones que se han hecho en contra de ellos; y la historia de esas reclamaciones tiene su base en las concesiones que los gobiernos han otorgado inopinadamente o sin sentido de responsabilidad.

Sobre este tema —todavía de interés actual porque los países latinoamericanos no dejan de otorgar concesiones como embrujados con la ilusión de realizar la industrialización moderna— dijo palabras impercederas el Presidente Woodrow Wilson el 27 de octubre de 1913, ante el Congreso Comercial Sureño celebrado en Mobile Alabama. Dijo el Presidente de los Estados Unidos:

“Hay una peculiaridad en la historia de los Estados Latinoamericanos de la que estoy seguro que ustedes se dan perfecta cuenta. Se oye allí hablar de concesiones a los capitales extranjeros. En los Estados Unidos no oís hablar de concesiones a capitalistas de otros países. Entre nosotros no se les conceden concesiones. Se les invita a hacer inversiones. La obra es nuestra, aunque los extraños pueden invertir en ella. No les pedimos que inviertan el capital y realicen la obra. Se les extiende una invitación, no se les otorga un privilegio; y los países que se ven obligados... a otorgar concesiones, están en esta condición: que los intereses extranjeros suelen dominar (are apt to dominate) sus asuntos internos, condición que es siempre peligrosa y que suele ser intolerable.”

Esperaba Wilson que con la apertura del Canal de Panamá los países hispanoamericanos quedaran dentro del campo principal de la acción y de la empresa moderna y que ello revelaría a sus Gobiernos de la necesidad de otorgar concesiones. Fué en esa ocasión cuando Wilson se refirió también a los empréstitos contratados por los países latinoamericanos. Dijo al respecto:

“Se ha negociado con esos pueblos mas inicuaamente que con cualesquiera otros en lo referente a empréstitos. Se les ha exigido pagar réditos más que a otros pueblos, porque se alegaba que el riesgo era mayor; y luego se han tomado garantías que destruían los riesgos ¡admirable arreglo para quienes imponían las condiciones!”

Y añadió sinceramente Woodrow Wilson:

“De nada me regocijo tanto como de la perspectiva de que esos países se emancipen de esas condiciones. Nosotros los norteamericanos debiéramos ser los primeros en tomar parte para ayudar a esa emancipación.”

No lo quiso así el destino. Durante la propia Administración de Wilson se cometieron imposiciones desastrosas, se celebraron contratos de empréstito tremendos, se cobraron fuertes reclamaciones. Después bajo un régimen contrario en política al de Wilson, las inversiones norteamericanas en Lationamérica se convirtieron en la más grande amenaza para la soberanía de nuestros pueblos. El Presidente Calvin Collidge llegó hasta a enunciar la doctrina de que “Adonde va el dólar allí va la bandera de los Estados Unidos”, como lo hizo en un banquete de las agencias internacionales de prensa en los Estados Unidos en Nueva York, en 1927. Nada de extraño tenía que la casa Blair exigiese por escrito y con ratificación del Congreso guatemalteco el derecho de pedir la “protección”, cuando a su propio juicio la necesitara, de las fuerzas armadas norteamericanas.

Felizmente, con el retorno al poder del Partido Democrático en los Estados Unidos y estando aquel Gobierno bajo la firme jefatura de un admirador y discípulo del Presidente Wilson tan generoso como el Presidente Roosevelt, los países latinoamericanos han tenido algún respiro en los últimos años. Es de lamentarse únicamente que aún no hayan aprendido la lección wilsoniana de que no deben otorgar concesiones. Casi no hay empresa extranjera en Latinoamérica, ni las de más reciente creación, que no funcione bajo una especie u otra de concesión, de privilegio, de garantía, de prerrogativas especiales; y México no es excepción.

Parece que se confía demasiado en la excelente política del buen vecino, sin pensar que esa política no es más que un piadoso deseo y que, al igual que los buenos propósitos del Presidente Wilson que hemos citado textualmente, los del Presidente Roosevelt pueden ser relegados al olvido. Celebremos que una nación tan poderosa como los Estados Unidos manifiesten no abrigar contra nosotros más que generosas intenciones. Pero una Nación que desee y merezca ser libre no puede cifrar su libertad sólo en las buenas intenciones ajenas.

Otra peculiaridad de las concesiones ha sido la facilidad con que se traspasan. Esto ha dado origen a una profesión especial: la de los logradores de concesiones. Se les conoce en todos los países latinoamericanos, donde se les llama *promoters* en inglés o *entrepreneurs* en francés. El vulgo mexicano les conoce el pelo y los llama coyotes. Son de modales suaves, buenos parranderos, poseedores de todas las mañas necesarias para ganarse la fácil voluntad de los funcionarios públicos. Los hay que jamás viajan sin bellas mujeres. Su objeto es obtener concesiones; pero para hacerlas efectivas carecen de aptitud y de capital. Con las concesiones bajo el brazo, acuden a los grandes mercados de dinero en el exterior, y allí —habiéndolas recibido como gratificación por sus halagos— las venden a buen precio traspasándolas a individuos que no tienen por qué congraciarse con los funcionarios que originariamente las otorgaron, a menos que se trate de hacerlas más generosas todavía. Las compañías anónimas que se organizan se forman con inversionistas que ni conocen nuestros países ni se interesan más que en obtener las ganancias a que se creen con perfecto derecho. Cuando nuestros pueblos se quejan, estos tenedores de acciones se extrañan: se sienten enteramente ajenos a los cargos que se les hacen.

Nuestra Carta Magna, en el Artículo 27, no llega a la abolición total del régimen

de concesiones. Por más que todo el Artículo tiende a remediar los males que las concesiones originan, el empleo del término “concesión” en su párrafo sexto da margen para el otorgamiento de prerrogativas especiales que no debieran existir. Se ha creído que este artículo es extremo en las limitaciones que impone, pero este hecho que señalamos nos comprueba que ello no es así; y la realidad nos está indicando que todavía es posible en nuestro medio el sistema de empresas a base de Privilegios que el Estado les concede en nombre de la Nación.

Refiriéndose a los párrafos cuarto y quinto —que hemos analizado ya, y que se refieren a la propiedad de los minerales de toda especie y a la de las aguas— el párrafo sexto del Artículo 27, que ahora explicamos, dice:

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes”.

En la última fracción del último párrafo de este mismo Artículo 27 se establece que:

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores, desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.

El regimen concesionario no está pues abolido: está sólo restringido y en parte sujeto a revisión. Nuestra Carta Magna, que especialmente en virtud de este su Artículo 27 ha sido celebrada condenada por ser muy progresista, se queda bien atrás hasta de lo que deseaba para los pueblos latinoamericanos Woodrow Wilson; pues hay que observar que la limitación y la revisión del régimen concesionario afecta sólo a la propiedad de tierras y aguas, habiendo muchos otros recursos que están al parecer sin protección debida: por ejemplo, la aviación, y casi todas las industrias y explotaciones que vemos multiplicarse en nuestro medio.