



nes para poder comparar e identificar debilidades y posibilidades; historias de éxito y de fracaso.

Finalmente, conviene señalar que de la preocupación que surgió a mediados del siglo pasado por la fuga de cerebros, al fenómeno actual, se puede afirmar que la “circulación de talentos” ha aumentado y se ha convertido en una causa y un efecto al mismo tiempo de una mayor interdependencia económica; y que si bien no está deliberadamente restringido, el flujo predominante sigue siendo de los países pobres a los países ricos; pero ahora hay además inversiones específicas en busca de tales talentos en los países que no han podido o no han sabido valorarlos suficientemente.

Los individuos talentosos se mueven cada vez más en respuesta a las iniciativas económicas, al desarrollo de instituciones y las empresas en donde puedan desarrollarse, y para que ese talento regrese eventualmente a su país, es necesario que existan también condiciones que lo hagan atractivo.

En todo caso, habría que considerar los factores que permitan que la movilización internacional del talento promueva a su vez un desarrollo global más equitativo. Entonces sí habría una verdadera circulación del talento. En América Latina lo que hay en realidad es fuga de cerebros. Aceptarla es el primer paso para corregirla.

La expropiación petrolera

CUAUHTÉMOC CÁRDENAS

Exposición sobre la historia y la expropiación del petróleo en México, Club de Industriales, 9 de octubre de 2008.

Qué bueno que el Club de Industriales presente esta exposición sobre la historia del petróleo en México, a 70 años de la expropiación y a 104 de que a partir de la producción del pozo La Pez 1 empezara en nuestro país la explotación de este hidrocarburo. Desde luego, el uso del petróleo, aquí y en otras partes del mundo, empezó mucho tiempo antes, pues el chapopote en México se utilizaba desde las épocas prehispánicas como sustituto del copal en ceremonias religiosas, como sustancia adormecedora mezclada con tabaco, como detergente dental al masticarse, como medicina para las reumas, como pegamento y para calafatear las embarcaciones. Al iniciarse los tiempos coloniales se usó también para iluminación.

Pero más que seguir con la historia del petróleo, quisiera conversar con ustedes sobre cómo se dio la expropiación de las compañías petroleras.

Para llegar a ésta, conviene recordar que la legislación sobre minería —que incluía a los bitúmenes o jugos de la tierra, como antiguamente se llamaba

al petróleo— y que heredara la colonia al México independiente, consideraba a la corona y después a la nación como propietaria de esos recursos y en consecuencia, el propietario de la superficie no era el propietario del subsuelo, legislación que sólo cambió en 1884, unos cuantos días antes de que Manuel González devolviera la presidencia del país a su compadre Porfirio Díaz.

El Código de Minería de 1884, que derogaba las ordenanzas que la República recogió de la colonia, así como los códigos en la materia de los estados, reconocía a los dueños de la superficie el derecho a explotar el carbón de piedra y el petróleo que quedaban fuera del régimen de denuncios y concesiones, que se mantenía vigente y sin alteración para los demás minerales y metales. Las reformas al Código y las leyes mineras y de bienes nacionales, expedidas durante los periodos posteriores del porfiriato, no modificaron la forma de acceso a la propiedad y explotación del petróleo, lo que hizo que gobierno y compañías llevaran una relación

sin sobresaltos, tan buena, que según relata Carlos Tello Díaz, descendiente de don Porfirio, éste fue poseedor de acciones de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, que se llevó al exilio.

Derrocado el dictador, no volvió a ser tersa la relación de los gobiernos revolucionarios, comenzando con el de don Francisco I. Madero, con las compañías petroleras, siempre reacias a cumplir con sus obligaciones fiscales y siempre dispuestas a pasar por encima de la ley para hacer prevalecer sus intereses.

En 1911, año siguiente al de la caída de la dictadura, México producía 34 mil barriles diarios de petróleo (12.5 millones de barriles en el año), producción que se duplicó en 1913. En junio de 1912 el gobierno del presidente Madero expidió la Ley del Timbre, que fijaba un gravamen al petróleo exportado de 20 centavos por tonelada, equivalente a 3 centavos por barril, lo que provocó una violenta reacción de las compañías petroleras, respaldadas por el embajador Henry Lane Wilson, quien atacó la medida calificándola de confiscatoria.

Cuando las tropas constitucionalistas ocuparon Tampico en 1914, el teniente coronel Francisco J. Múgica, quien después sería un brillantísimo constituyente y actor destacado en la expropiación, fue designado Administrador de la Aduana y exigió que las exportaciones de petróleo se registraran en la oficina a su cargo, en la que debían pagarse los derechos correspondientes en monedas mexicanas de oro. Las compañías se rebelaron contra aquella disposición y protestaron airadamente, recibiendo como respuesta el cierre de todas las tuberías que pudieran utilizarse para la exportación del hidrocarburo. Ante ese hecho y la firmeza de la autoridad, las compañías cedieron y empezaron a efectuar los pagos correspondientes en oro mexicano. La compañía El Águila se resistió, y sostuvo que no hacía un pago sino un depósito, por considerar la medida atentatoria a sus intereses.

La Constitución de la Revolución, promulgada el 5 de febrero de 1917, reincorporó el petróleo y el carbón mineral al régimen general de la minería, volviendo esos recursos a la propiedad de la Nación y quedando sujetos, como los demás minerales, al régimen de concesiones.

En abril de ese mismo año el gobierno decretó nuevos impuestos sobre terrenos y contratos petroleros, y en julio expidió un reglamento que fijaba

las bases para el otorgamiento de concesiones, lo que desató una ola de amparos y protestas de las compañías, estableciéndose en decreto posterior las garantías para que no se afectaran los terrenos en los que se estaban realizando ya explotaciones.

El 18 de diciembre de 1925 se promulgó la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, que daba claridad a los derechos confirmatorios sobre las concesiones —en sustitución de los antiguos derechos de propiedad que venían del porfiriato y del Código de Minería de 1884—, limitaba las concesiones de terrenos susceptibles de explotación petrolera a cincuenta años, prohibía el otorgamiento de concesiones en zonas reservadas por el Estado, las comúnmente llamadas entonces zonas prohibidas, y exigía a las empresas la adopción de la cláusula Calvo, es decir, que sus socios reconocieran expresamente la autoridad del Estado mexicano y renunciaran al derecho que se otorgaban a sí mismos para solicitar la intervención de sus gobiernos en caso de controversia con la autoridad mexicana, medidas que nada tenían de confiscatorias, sino sólo ordenadoras del régimen de explotación del petróleo, pero que desataron una reacción de tal tamaño en las compañías, que se estuvo a un paso de una nueva intervención militar norteamericana en nuestro país.

Después de la expedición de esta ley, el hecho más importante en materia de petróleo es sin duda la expropiación de las compañías petroleras, para lo cual conviene ubicar el momento político y la condición personal de Lázaro Cárdenas.

Hacia finales de 1933, la convención del Partido Nacional Revolucionario aprobó el plan de gobierno 1934-40, el Plan Sexenal, y al mismo tiempo designó como su candidato a la presidencia a Lázaro Cárdenas, quien declaró al protestar el cargo ante aquella asamblea que en caso de resultar elegido se comprometía, con el respaldo del partido, a llevarlo a la práctica.

En el Plan Sexenal se establecía que se haría efectiva la nacionalización del subsuelo; que se intervendría para lograr el equilibrio de las fuerzas económicas de la industria petrolera, estimulando el desarrollo de las empresas nacionales y creando un organismo semioficial de apoyo y regulación; se pondrían los medios para que la producción petrolera alcanzara el volumen que racionalmente le correspondiera, tomando en cuenta las reservas

probables existentes; que se modificaría el régimen de concesiones entonces vigente, reduciendo para lo futuro la superficie que amparara cada concesión y que se negaría el otorgamiento de aquellas que pudieran oponerse al interés nacional.

La relación de Lázaro Cárdenas con el petróleo, las compañías y los trabajadores petroleros se empezó a dar a partir de las comisiones militares que desempeñó en la década de los años 20 tanto en el istmo de Tehuantepec como en las Huastecas, regiones en las que entonces se concentraba la actividad petrolera y en donde pudo percibir el vínculo entre la explotación de este recurso y la capacidad del Estado para tomar decisiones, además de haber conocido ahí cómo fomentaban las compañías la corrupción de autoridades, los abusos, engaños y la violencia de los que se valían para hacerse de los terrenos que explotaban o mantenían en reserva; las condiciones en las que los trabajadores vivían y desempeñaban sus labores, y las diferencias de trato que éstos recibían de las empresas, con respecto al trato que daban a directivos, técnicos y empleados administrativos, en su mayor parte extranjeros.

Durante su estancia en aquellas regiones, se afirmó también la visión de Cárdenas respecto a la importancia del petróleo para la economía, lo que en aquel momento representaba para el país y lo que podía llegar a representar, de manejársele en función de un interés general.

Fue durante el tiempo en el que estuvo como comandante de la zona militar en la Huasteca, cuando en 1925 al expedirse la nueva ley sobre petróleo, se despertó una fuerte reacción contraria de las compañías e incluso, en algunos círculos, se amenazó con una invasión militar por parte de Estados Unidos para hacer prevalecer los intereses de las compañías, y existen versiones de que el general Plutarco Elías Calles, presidente de la República, ordenó a Cárdenas, jefe de la zona militar, que de darse la invasión estadounidense, se prendiera fuego a los pozos.

Con estos someros antecedentes y llegando ya a los momentos de la expropiación, mi impresión personal es que Lázaro Cárdenas, antes de llegar a la presidencia y hasta ya muy avanzado el conflicto entre las empresas y sus trabajadores, a partir de la huelga estallada a finales de mayo de 1937, pensaba en la necesidad de un mayor y mejor control de la industria petrolera por parte del Estado, que éste

incluso tuviera una participación directa y creciente en el aprovechamiento del recurso, desarrollada y fortalecida en paralelo a la actividad de las empresas privadas –de ahí la creación de la empresa estatal Petróleos de México (Petromex, antecesora de Pemex)–, que era indispensable se respetaran los derechos y se mejorara el trato que los trabajadores mexicanos recibían de las compañías, pero no pensaba en la nacionalización de la industria, que tendría que pasar por la expropiación de las compañías, y si llegó a pensar en ella, lo que se guardó muy bien de exteriorizar, no la consideraba políticamente factible, no veía que hubiera o que pudiera llegar a haber condiciones, ni nacionales ni internacionales, para una medida de tal trascendencia.

Cárdenas sabía, por experiencia, que tratar con las compañías petroleras propiedad de extranjeros no era fácil. La ley del petróleo de 1925, como ya se dijo, había desencadenado fuertes presiones sobre el gobierno mexicano y él conoció de manera directa cómo había manejado el caso el presidente Calles.

La oportunidad empezó a delinarse al estallar el conflicto laboral, cuando el Sindicato Unificado de Trabajadores Petroleros, recién constituido hacia el final de 1936, presentó a las empresas un pliego con sus demandas, que aquellas rechazaron, por lo que el sindicato declaró la huelga. Buscando una solución al problema, así como no afectar la marcha de la economía, se planteó, con base en la legislación laboral, lo que se llama un conflicto económico, que permitió a la industria reanudar actividades y condujo a la designación, por parte del gobierno, de una comisión de peritos para estudiar las posibilidades de las empresas de satisfacer las demandas de sus trabajadores. La comisión entregó los resultados de sus estudios en mayo de 1937, los cuales fueron también rechazados por las compañías, que llevaron entonces el caso ante las autoridades del trabajo. En ese momento, el sindicato llamó nuevamente a la huelga, la que de hecho, al igual que unos meses antes, sólo fue efectiva por unos días, al convenir el sindicato esperar el fallo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

A pesar de la importancia económica y política del problema, son muy escasas las menciones públicas que el presidente hace de él. Cuatro meses después de estallado el conflicto, Cárdenas se refiere a intentos de división en el frente obrero, y al mes siguiente reitera que el gobierno da al caso un

tratamiento con estricto apego a la ley y que está preparado para hacer cumplir los fallos que dicte la autoridad judicial.

En sus apuntes personales, que conocimos cuando él faltó y fueron ordenados por mí y publicados por la Universidad Nacional en 1972, en la nota correspondiente al 1 de enero de 1938, cuando ya la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje había dado a conocer su fallo sobre el problema petrolero y las compañías se habían de nuevo inconformado con la resolución, llevando el caso a la Suprema Corte, aparece una reflexión que empieza a dejar ver que en la mente de Cárdenas se está configurando la idea que el conflicto puede tener un desenlace distinto al que hasta entonces podía preverse. Ese día escribió Lázaro Cárdenas para sí mismo: “Inquietud nacional. Compañías extranjeras apoyadas por los gobiernos de donde son originarias: rebeldes siempre a someterse a las leyes del país. Veremos...”

“Reintegrar al dominio completo de la nación todos los yacimientos concesionados que mantienen como simples reservas, retrasando el progreso del país...”

Esto es, al inicio de 1938, ve sólo la posibilidad de que los yacimientos, las reservas, no la extracción y la industria procesadora, fueran recuperados y manejados por la Nación y no ya de acuerdo con los intereses de las compañías que los tenían en concesión y sin aprovechamiento.

El 9 de marzo Cárdenas vuelve a hacer una nota sobre la cuestión petrolera, ésta sí, explícita, en la que señala las posibilidades que se han abierto al país para recuperar el dominio sobre el petróleo y su decisión de decretar la expropiación. La nota, larga, entre otras cosas, dice:

“El día 7 del actual pidieron los representantes de las empresas petroleras, por conducto de la embajada de Estados Unidos, los recibiera, y los atendí. Manifestaron se encontraban sus empresas imposibilitadas para cumplir el laudo que fijó los 26 millones de aumento a los trabajadores petroleros, y consultaron si podría aplazarse su cumplimiento. Se les contestó que el proceso había terminado y debían acatarlo.

“A las 22 horas del mismo día 7 recibí en Palacio a la directiva del sindicato petrolero, comunicándome habían tomado el acuerdo de dar por terminados los contratos de trabajo en vista de la

actitud rebelde de las empresas, y reiteraron su apoyo a las disposiciones que tome el gobierno.

“El día 8, a las 11 horas, celebré pláticas con el gabinete... necesitaba conocer la opinión de cada uno y las medidas que debían tomarse en caso de que las empresas no den cumplimiento al laudo...”

“México tiene hoy –siguió escribiendo para sí Lázaro Cárdenas– la gran oportunidad de liberarse de la presión política y económica que han ejercido en el país las empresas petroleras que explotan, para su provecho, una de nuestras mayores riquezas, como el petróleo, y cuyas empresas han estorbado la realización del programa social señalado en la Constitución política; como también han causado daños las empresas que mantienen en su poder grandes latifundios a lo largo de nuestra frontera y en el corazón del territorio nacional, y que han ocasionado indebidos reclamos de los gobiernos de sus países de origen.

“Varias administraciones del régimen de la Revolución han intentado intervenir en las concesiones del subsuelo, concedidas a empresas extranjeras, y las circunstancias no han sido propicias, por la presión internacional y por problemas internos. Pero hoy que las condiciones son diferentes, que el país no registra luchas armadas y que está en puerta una nueva guerra mundial, y que Inglaterra y Estados Unidos hablan frecuentemente a favor de las democracias y de respeto a la soberanía de los países, es oportuno ver si los gobiernos que así se manifiestan cumplen al hacer México uso de sus derechos de soberanía...”

“Al regresar de Zacatepec –sigue la anotación de ese día–... llamé fuera del auto al general Francisco Múgica, secretario de Comunicaciones, y le hice conocer mi decisión de decretar la expropiación de los bienes de las compañías petroleras si éstas se negaban a obedecer el fallo de la Suprema Corte de Justicia.

“Hablamos de que difícilmente se presentaría oportunidad tan propicia como la actual, para reintegrar a la nación su riqueza petrolera. No hacerlo por temor a consecuencias económicas o a posibles exigencias diplomáticas de Inglaterra y de Estados Unidos, sería antipatriótico y de graves responsabilidades que con justicia el pueblo nos señalaría.”

Al día siguiente, 10 de marzo, Cárdenas hace una nueva anotación con referencia a la expropiación:



“Hasta hoy no se ha llegado a hacer mención, oficialmente, del propósito de expropiación. Se dará a conocer en el momento oportuno.

“En los centros políticos y financieros, la generalidad cree, y aun las mismas empresas, que el gobierno podrá llegar, solamente, a dictar la ocupación de las instalaciones industriales.

“No puede retardarse mucho la decisión de este serio problema.”

El 18, el día de la expropiación, Cárdenas dejó la siguiente constancia: “En el acuerdo colectivo celebrado hoy a las 20 horas comuniqué al gabinete que se aplicará la ley de expropiación a los bienes de las compañías petroleras por su actitud rebelde, habiendo sido aprobada la decisión del Ejecutivo federal.

“A las 22 horas di a conocer por radio a toda la nación el paso dado por el gobierno en defensa de

su soberanía, reintegrando a su dominio la riqueza petrolera que el capital imperialista ha venido aprovechando para mantener al país dentro de una situación humillante.”

Y el 20, con el país hecho un avispero, en medio de una fuerte reacción internacional, Cárdenas fue con familiares y amigos de día de campo al Nevado de Toluca, donde entre otras cosas, se echó a nadar en las heladas aguas de la laguna que existe en el cráter del volcán, y a su regreso de las alturas anotó: “Escribí en el Nevado de Toluca unos renglones relacionados con la expropiación petrolera que se decretó el 18 del presente (antier)...

“Están llegando telegramas de solidaridad de todo el país por el acto expropiatorio de las instalaciones industriales de las empresas extranjeras que venían explotando el petróleo.”

La reforma petrolera de 2008 en México. Aspectos jurídicos, efectos económicos

GERARDO GIL VALDIVIA

Sección Mexicana del Club de Roma.

A principios de noviembre de 2008 el Congreso de la Unión aprobó varias leyes y reformó diversos ordenamientos jurídicos en materia petrolera, de aprovechamiento sustentable de la energía, así como de temas directamente relacionados con estas cuestiones que constituyen la reforma petrolera y que pueden tener efectos muy trascendentes para el futuro del país.

1. El proceso. En marzo de 2008 la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos emitieron un diagnóstico sobre la situación petrolera del país. En este diagnóstico se destacó la caída acelerada de la reserva probada de petróleo, la declinación de la producción, las crecientes importaciones de gasolinas, la obsolescencia y la saturación de la infraestructura del

transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos. Asimismo, destacó la situación fiscal, la deuda, y los marcos normativos aplicables a la operación, el manejo presupuestal y la contratación en Pemex. En abril de 2008 el Ejecutivo federal envió al Senado de la República un conjunto de iniciativas de nuevas leyes y de reformas a otras que contenían propuestas de solución a la problemática planteada en el diagnóstico. Estas iniciativas fueron respaldadas por el grupo parlamentario del PAN en el Senado.

2. La consulta. El Senado organizó un amplio foro de consulta pública en la materia. Durante más de tres meses se efectuaron mesas de diálogo sobre la llamada reforma energética en las que participaron numerosos especialistas y estudiosos