

UAM-I
CSH

TESIS DE LICENCIATURA EN HISTORIA

DEUDA EXTERNA Y PETROLEO 2

De los gobiernos post-revolucionarios a la renegociación de 1942

MARIA DEL MAR AGUILAR ALVARADO

MAT. 84333968

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

Diciembre 1990

111574

D E D I C A T O R I A

Al hombre que amo
Por todas esas tardes de café
que pasamos juntos revisando el
texto. Por su apoyo y su cariño.

A Verónica
Porque nunca dudó, ella
sabía que llegaría al
final y siempre tuvo una
palabra hermosa para mí.

A mis padres
Por lo bueno que cada uno
sembró en mí.

A mis amigos y hermanos
Por los ánimos que me han
dado; porque hoy comparten
mi entusiasmo.

28-1-92 R. R.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

1. POLITICAS PETROLERAS APLICADAS DURANTE LOS GOBIERNOS
POST-REVOLUCIONARIOS (1911-1938).

- I. Los decretos de Carranza en materia petrolera.
- II. Obregón y los tratados de Bucareli.
- III. Calles y la Ley del Petróleo de 1925.
- IV. Cárdenas ante el conflicto petrolero.
La expropiación.

2. RENEGOCIACIONES DE LA DEUDA EXTERNA DURANTE LOS GOBIERNOS
POST-REVOLUCIONARIOS (1911-1934).

- I. Años de moratoria e imposibilidad de renegociación
(1911-1920).
- II. Convenio De la Huerta-Lamont (16 de junio de
1922).
- III. La enmienda Pani-Lamont (23 de octubre de 1925).
- IV. Convenio Montes de Oca-Lamont (julio de 1930).

3. RESOLUCION DEL CONFLICTO PETROLERO Y RENEGOCIACION DE LA
DEUDA EXTERNA EN 1942.

- I. Consecuencias económicas de la Expropiación.
- II. Indemnización otorgada a las compañías
expropiadas.
- III. El Convenio Suárez-Lamont (5 noviembre de 1942).
La renegociación definitiva de la deuda.
- IV. Factores que favorecieron los acuerdos de 1941 y
1942.

4. CONCLUSIONES
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En la actualidad, tal vez no hay en el mundo temas de mayor relevancia y trascendencia como los de la Deuda Externa y el Petróleo. Estos 2 elementos, pilares de la economía mundial, afectan tanto a los países industrializados como a los poco industrializados. Desde hace muchos años, prácticamente no pasa un solo día sin que leamos en los medios de comunicación alguna noticia en relación a estos temas. Y esto sucede en todo el mundo. El conflicto actual del Golfo Pérsico no es más que una muestra de la importancia de la relación de estos factores. No en vano el mundo financiero internacional se mueve alrededor de estos acontecimientos.

En particular, la historia contemporánea nacional se ha visto determinada por estos dos elementos. Por un lado, desde el nacimiento del México independiente, la existencia de la deuda externa fue motivo de presiones internacionales que vulneraban la soberanía nacional. Esta situación ha permanecido de manera constante hasta nuestros días. Por otro lado, el petróleo se consolidó desde principios de siglo como uno de los soportes fundamentales en que se apoya la economía mexicana. Por muchos años el petróleo representó más del 60% de las exportaciones nacionales y en la actualidad, además de ser el elemento que permite al país cumplir con sus compromisos financieros, representa el producto más codiciado en la elaboración de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos. El que el petróleo mexicano se incluya en este acuerdo resulta inquietante para muchos pero, para comprender esta inquietud, es necesario buscar en el pasado las causas y argumentos que fundamentan tal alarma. Es necesario hacer un recuento de los problemas que México enfrentó para recuperar el control de la industria básica de nuestra economía, principal fuente de ingresos para afrontar las obligaciones generadas por el servicio de la deuda externa.

Este trabajo presenta un esbozo histórico del conflicto que enfrentaron los gobiernos revolucionarios con las compañías extranjeras para recuperar el control de la industria petrolera, industria que representaba la solución para obtener los recursos necesarios para el pago del adeudo externo. Asimismo, se ofrece una semblanza de los diversos intentos que se llevaron a cabo para negociar la deuda pública, de las condiciones político-económicas que los hicieron fracasar, así como de los acuerdos definitivos que resolvieron tanto el pago del adeudo externo como el conflicto petrolero existente con los monopolios extranjeros. Las experiencias del pasado seguramente ayudarán a resolver los problemas del presente.

El estudio se divide en tres partes principales: La primera se refiere exclusivamente a la cuestión petrolera, la cual se analiza a través de las legislaciones que emitieron e intentaron aplicar los diferentes gobiernos posteriores a la revolución de 1910, y las consecuentes presiones económicas y diplomáticas que desarrollaron los Estados Unidos para contrarrestar la efectividad de tales disposiciones. Sobre esta línea, se traza una reseña histórica que abarca desde los principios de la explotación petrolera en México, hasta llegar al conflicto que dio paso a la expropiación decretada por Cárdenas en 1938.

La segunda parte ofrece una semblanza del estado del débito externo de México desde 1911 hasta 1934. Dentro de este periodo se analizan particularmente las tres renegociaciones principales que México implementó para el arreglo de sus obligaciones externas: El convenio De la Huerta-Lamont, concertado en 1922 y suspendido por decreto presidencial en 1924; la enmienda Pani, de octubre de 1925, que apenas pudo sostenerse un año; y el convenio Montes de Oca-Lamont, de julio de 1930 y su modificación de 1931, los cuales nunca llegaron a someterse a las Cámaras para su ratificación quedando en la inutilidad de letra muerta. En esta segunda parte, a través de la exposición de los convenios arriba mencionados, así

como de las condiciones de los mismos, se obtiene una idea clara de las presiones económicas a las que se veía sometido nuestro país, y de la evidente incapacidad de pago que presentaba ya desde entonces, sin soslayar el impacto que la situación económica internacional (la depresión de 1929, la caída del mercado mundial de la plata) causaba en la economía nacional.

Una vez expuestas ambas temáticas por separado (deuda externa y petróleo), en la tercera parte de este estudio se evidencia la estrecha relación que a través de los años han adquirido entre sí. El conflicto petrolero provocado por la expropiación de 1938 se resuelve satisfactoriamente en 1941, este hecho influye enormemente a propiciar un clima favorable para la renegociación de la deuda externa en 1942. En esta tercera parte, es pertinente señalar la importancia del convenio Suárez-Lamont del 5 de noviembre de 1942, debido a que fue el que México pudo efectivamente llevar a la práctica y mediante él, consolidar y finiquitar lo que se conoce como "deuda antigua" del gobierno mexicano. Además de esto, conviene analizar las ventajas que obtuvo nuestro país en reducción tanto del monto de capital como de los intereses de sus obligaciones externas. Es necesario también hacer notar la oportunidad que ofrecía la coyuntura política-militar de la 2a. guerra mundial en la búsqueda de una renegociación satisfactoria para México y sus acreedores. Por tanto, se considera que los motivos que determinaron esta particular renegociación (en la cual se condona a México aproximadamente el 90% de capital e intereses) fueron fundamentalmente de conveniencia política y no financiera como generalmente se cree. Además, en esta época el petróleo de México había sufrido una considerable baja en su producción debido al agotamiento de yacimientos importantes (como la Faja de Oro) y a la expropiación, por lo que no es posible sostener que Estados Unidos accediera a la mencionada renegociación movido únicamente por el interés de obtener el preciado elemento. Sólo para dar un ejemplo, en ese entonces Venezuela ofrecía jurídica, geográfica y económicamente, mejores condiciones que México en cuestión de

concesiones y explotación. Es posible considerar también que, ante los sucesos de la 2a. guerra mundial, Estados Unidos buscara obtener el apoyo incondicional de México al grupo aliado, puesto que, en opinión de altos funcionarios de Estado norteamericanos, la posición política que México tomara ante el conflicto orientaría la que asumieran el resto de los países latinoamericanos. Una alternativa atractiva en materia de negociación de la deuda era determinante para obtener dicho apoyo.

La presente investigación espera mostrar, de manera sencilla y accesible, la evolución del crédito externo de nuestro país así como los esfuerzos de éste último por cumplir con sus obligaciones internacionales, además de los problemas que enfrentó debido a la fragilidad de su estructura económica, en la que el petróleo, cuyo control era imprescindible para nuestro país recuperar, era la principal fuente de ingresos y el elemento clave para lograr el impulso de la economía y el tan esperado desarrollo de la industria mexicana.

1. POLITICAS PETROLERAS APLICADAS DURANTE LOS GOBIERNOS POST-REVOLUCIONARIOS (1914-1938)

El petróleo es y ha sido un elemento fundamental en la economía mexicana. Actualmente, es el rubro principal mediante el cual el país obtiene divisas para responder al servicio de la deuda. Sin embargo, no es sino a partir de la expropiación que México ha podido disponer en forma real y absoluta de los beneficios de esta riqueza natural. Para que nuestro país haya logrado ejercer este derecho, hubo de llevarse a cabo una larga lucha jurídica y diplomática con las compañías extranjeras y sus respectivos gobiernos. Esta lucha ha quedado reflejada en las diversas legislaciones que sobre la materia dictaron los gobiernos post-revolucionarios, hasta concretar la nacionalización de la industria petrolera bajo el gobierno del General Cárdenas.

El conflicto petrolero comienza desde el momento mismo en que nace la industria de explotación en México. Las exageradas concesiones otorgadas por Porfirio Díaz a Weetman D. Pearson (representante inglés en México de la Royal Dutch Co.) en 1906, significaron el despojo absoluto del petróleo y el punto inicial de la lucha por su rescate. Dichas concesiones autorizaban "explotar tanto los terrenos de propiedad nacional como las zonas federales y los lechos de las corrientes y masas de agua en todos los Estados del Golfo, salvo Yucatán, concediéndosele por cincuenta años las inauditas franquicias siguientes: libre exportación de productos crudos o refinados; libre importación de maquinaria y equipo, y de materiales de construcción de edificios, (...); derecho de compra de los terrenos nacionales que necesitare a precios de baldíos ; derecho de expropiación y de paso sobre terrenos particulares, sin

arreglo previo y sin aludir siquiera a la indemnización"¹. En el caso de los terrenos nacionales, la compañía debía pagar 7% de utilidades al gobierno federal y 3% al Estado donde se realizara la explotación, mientras que si los terrenos eran particulares las compañías estaban exentas de dar participación a los gobiernos de sus utilidades. No es difícil imaginar cuánto provecho obtuvieron los grandes consorcios de tales condiciones de explotación. Debe aclararse que en la concesión hecha a Pearson se asentó como obligación que la empresa fuera mexicana y no recurriera a gobierno extranjero para dirimir sus conflictos legales, obligación única que como veremos más adelante se ignoró totalmente. No bastó a Don Porfirio el haber otorgado este tipo de concesiones a Pearson, sino que las extendió a William Doheny, norteamericano representante de la Huasteca Petroleum Co. (adquirida después por la Standard Oil, que sería uno de los complejos más grandes y voraces establecidos en México).

Durante la época del dictador, el petróleo sólo estuvo gravado por el Impuesto del Timbre, que por entonces era de la proporción de 2 centavos por cada 10 barriles. Para dar un ejemplo, en 1911 el valor de la producción fue de 4'140,000.00 (a 33 centavos barril), de esa producción el pago por concepto de gravamen fue de 26,000 pesos².

Madero, durante su breve administración, intentó regularizar esta situación y obtener para México una utilidad más realista, por lo que el 3 de junio de 1912 dicta un decreto mediante el cual se establecía un Impuesto del Timbre sobre la producción del petróleo,

¹/ LOPEZ PORTILLO y Weber, José. El Petróleo en México, F.C.E., México, 1975, p.24.

²/ Ibid, p. 29.

mismo que se traducía en la exigencia del pago de 20 centavos por tonelada extraída (3 ctvs. por barril)³.

Como era de esperarse, las compañías extranjeras protestaron escandalosamente calificando dicho impuesto de "discriminatorio y confiscatorio". Curiosa la idea norteamericana de la justicia y equidad. Difícilmente podría considerarse esta medida como discriminatoria puesto que el gravamen se establecía en general para todo tipo de exportaciones; mucho menos podría considerarse confiscatoria por las obvias condiciones de explotación de la riqueza mexicana, además de que el gravamen era mucho menor que el que se pagaba en Estados Unidos por el mismo tipo de actividad⁴.

A partir de 1914, los gobiernos prestaron más atención a la creación de una efectiva legislación petrolera encaminada a recuperar el dominio de la nación sobre tanpreciado producto. A continuación se exponen las legislaciones que se intentaron implantar en ese sentido.

I. Los decretos de Carranza en materia petrolera.

Carranza tuvo vasta actividad en materia de regulación y legislación de la explotación petrolera durante los años de la Revolución. Aún cuando el reconocimiento a su gobierno estuvo en entredicho por los E. U. y el resto del mundo, Carranza se dedicó a legislar sobre el problema que, a su entender, era fundamental a la nación: la explotación del petróleo.

Con frecuencia se ha criticado al gobierno de Carranza por la falta de efectividad en cuestiones de reforma social y reparto

³/ COLMENARES, Francisco. Petróleo y lucha de clases en México 1864-1982, El Caballito, México, 1982, p. 30.

⁴/ BASURTO, Jorge. El conflicto internacional en torno al Petróleo de México, S. XXI, México, D.F., 1980, p. 20.

agrario, pero no puede decirse que esta actitud suya se haya extendido en relación al petróleo. Tampoco es probable sostener que su legislación en este sentido, haya sido originada por la influencia de lo que algunos autores llamaron "ala jacobina" del Congreso Constituyente⁵. Si bien Carranza no era un hombre versado en materia petrolera, tuvo oportunidad de observar la problemática de cerca durante sus operaciones militares en Veracruz y Tampico en 1914. "Los hechos fueron su escuela. Se dio cuenta de las posibilidades que para el gobierno significaba el nuevo producto y decidió aprovecharlo"⁶. El tener Veracruz en su poder le permitía hacer efectivo el Impuesto de Barra, mismo que establecía el pago de 10 centavos por tonelada de petróleo de exportación. Esta fue la primera de varias acciones encaminadas a limitar los excesivos privilegios de las compañías extranjeras.

En enero de 1915, Carranza publica un decreto en el cual puede vislumbrarse lo que en 1917 se establecería en el Art. 27 constitucional:

"Considerando que se hace necesario revisar, de una manera completa y radical, la legislación petrolífera del país (...) y con el fin de evitar que la industria petrolífera continúe, como hasta ahora, haciéndose exclusivamente en beneficio de las empresas petrolíferas...

⁵/ COLMENARES, op. cit., p. 39. Freeman Smith explica en su obra al referirse a las sesiones del Congreso Constituyente: "Durante estas sesiones, tres grupos generales pueden distinguirse: 1. Los 'renovadores' que habían trabajado en la legislatura federal durante 1912 y 13, que eran liberales políticos a la vieja escuela y representaban la postura de Carranza; 2. Los 'jacobinos', también llamados 'radicales de Obregón', que estaban más comprometidos con diversos tipos de reforma y 3. Los independientes que oscilaban entre los otros dos grupos". Ver FREEMAN SMITH, Robert. Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México, 1916-1932, Extemporáneos, México, 1972, (a pleno sol), p. 121.

⁶/ LOPEZ PORTILLO, op. cit., p. 34.

"Artículo 4o. Los manantiales de petróleo que broten por virtud de obras ejecutadas en contravención a la presente Ley, se considerarán propiedad de la Nación"⁷.

Por medio de este decreto, Carranza ordenaba la suspensión de trabajos de perforación de pozos y construcción de oleoductos hasta que se promulgaran leyes que regulasen la condición jurídica del hidrocarburo y sus derivados. Para este fin, el 19 de marzo de 1915, Carranza forma la Comisión Técnica del Petróleo, entre cuyos integrantes destacaron Pastor Rouaix, Alberto Langarica y Joaquín Santaella, éste último tendría desde entonces gran actividad en la defensa de los derechos nacionales sobre el petróleo.

La reacción de las compañías no se hizo esperar; la presión a la marcha atrás del decreto se dio por vía diplomática: El reconocimiento al gobierno de México fue puesto en entredicho por parte de los Estados Unidos. Además, el fantasma de la invasión se dejaba sentir mediante los buques de guerra apostados frente a las costas de Veracruz "para proteger los intereses de ciudadanos norteamericanos". Por si esto fuera poco, la tirantez entre las relaciones mexico-norteamericanas llegó al máximo en febrero de 1916, cuando fue publicado en Inglaterra el hecho de que Alemania había enviado documentos secretos al gobierno de Carranza, relativos a una propuesta a México para servir de vía y apoyo territorial a una invasión alemana a Estados Unidos, ofreciendo a cambio la restitución de los terrenos usurpados en 1847. Obviamente, el gobierno de México declinó la descabellada proposición. No obstante la delicadeza de la situación, Carranza sostuvo la línea política de recuperación de derechos nacionales sobre el subsuelo. Para abril de 1916, la Comisión Técnica formada en 1915 concluye en su dictamen: "...creemos justo restituir a la Nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra

⁷/ RODRIGUEZ, Antonio. El rescate del petróleo. Epopeya de un pueblo. El Caballito, México, 1975, p. 77-78.

y el petróleo"⁸. Las bases del artículo 27 constitucional estaban asentadas.

En agosto de 1916, Carranza emite un segundo decreto donde declara que todos los asuntos relativos a materia petrolera serían considerados de exclusiva jurisdicción federal; de acuerdo con esa disposición, se ordenó que al siguiente mes todas las compañías petroleras se registraran en una oficina pública constituida para dicho efecto. Estas medidas estuvieron encaminadas a que el Estado pudiera obtener un mínimo de control en la explotación de su riqueza natural más primordial y valiosa. Sin embargo, no pudieron realizarse efectivamente; las compañías incurrieron en rebeldía y no acudieron a los registros ordenados por el Estado. Había necesidad, pues, de encontrar un camino efectivo para dar plena legalidad a la reglamentación expedida en materia petrolera. Esta búsqueda se tradujo en la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917. En ella, a través del artículo 27, se reivindicó el derecho de la Nación sobre su riqueza petrolera:

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, líquidos y gaseosos"⁹.

Por otra parte, se procuró también elevar a rango constitucional la obligación de las compañías a constituirse de acuerdo con las leyes mexicanas, renunciando así al derecho de buscar la protección de los gobiernos de los cuales provenían, so pena de perder las concesiones otorgadas.

⁸/ MEYER, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942, Colmex, México, 1972, p. 93. (Citado en...).

⁹/ RODRIGUEZ, op. cit., p. 78. (Citado en...).

El artículo 27 desató una gran polémica sobre la legalidad de este tipo de disposiciones. Clara era la intención del gobierno de recuperar los derechos de la Nación, que Díaz, tan irresponsablemente, había endosado. Se buscaba mediante este artículo invalidar los títulos de propiedad que los extranjeros pudiesen tener sobre terrenos petrolíferos. Se buscaba también, trocar la situación jurídica del petróleo de "propiedad de facto" a concesión otorgada por el Gobierno Federal y legitimar a éste como el único facultado para hacer dicho otorgamiento.

Es pertinente recordar en este sentido, que en los contratos hechos sobre terrenos particulares a título de propiedad o arrendamiento, las compañías no tenían obligación de pagar regalías al gobierno y como no existía registro alguno al respecto, los abusos cometidos eran innumerables.

La Constitución, en su artículo 27, sólo declaraba el dominio de la nación sobre el petróleo y la calidad jurídica que debían adquirir las compañías interesadas en explotarlo, pero existía la necesidad de concretar, de reglamentar de facto para proceder a la hacer efectivos esos preceptos.

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1917, y en particular del artículo 27, la reacción de las compañías fue violenta. Estas procedieron a realizar una campaña de descrédito contra el gobierno constitucional tanto al interior como al exterior del país. El argumento mayormente esgrimido era el que calificaba al artículo 27 de confiscatorio de los bienes sobre los cuales los norteamericanos tenían legítimo derecho de propiedad.

Carranza dictó algunas disposiciones más en relación al petróleo. En abril de 1917, decretó el establecimiento del Impuesto del Timbre, que gravaba la exportación del petróleo exigiendo el 10% del valor según su densidad. Naturalmente, el petróleo destinado a uso interno de la Nación quedaba exento de

impuestos. De esta manera, Carranza lograba una buena fuente de ingresos para su gobierno.

Su actividad legislativa sobre estos asuntos no paró ahí. Ya se mencionó la necesidad que había de concretar en reglamentos lo que los preceptos del artículo 27 postulaban. Para dar efectividad a los mismos, Carranza decreta, en febrero de 1918, la obligación de los propietarios de declarar sobre qué terrenos tenía intenciones de explotación y advierte que serían considerados vacantes todos aquellos fundos petroleros que no hubiesen sido declarados. Con este decreto se nulifica la titularidad en propiedad de los terrenos concedidos por el dictador Porfirio Díaz y los reduce a la calidad de concesiones, puesto que al declararse, el gobierno los ratificaba no como propiedad sino, como ya dijimos, a título de concesión. Como era obvio, los asesores jurídicos de las compañías utilizaron toda clase de argucias legales para no cumplir con las disposiciones de la ley, y aumentaron su labor de propaganda negativa en contra de México. Por su parte, los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra enviaron mensajes a nuestro país comunicando sus "respetuosas advertencias" acerca de las medidas que se verían forzados a tomar para proteger los intereses de sus ciudadanos.

México tuvo que ceder un tanto bajo la presión internacional. Carranza, entonces, en agosto de 1918, expide otros dos decretos en los cuales asienta que "no son denunciables los terrenos de uso común, los baldíos y los nacionales, los fundos legales de los pueblos y los ejidos no fraccionados" ... "tampoco se considerará como terreno libre para los efectos de este decreto y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, el que esté amparado por algún contrato de concesión celebrado por el gobierno nacional, con algún particular o compañía para su explotación petrolera"¹⁰.

¹⁰/ COLMENARES, op. cit., p. 40. (Citado en ...).

De esta manera, las compañías logran restar efectividad a las disposiciones del artículo 27 con el pretexto de la no retroactividad de las leyes, a pesar de ello, México pudo conservar la ventaja de convertir en concesiones los anteriores títulos de propiedad. Al paso de los años, esta victoria serviría de fundamento legal para la expropiación de 1938.

Finalmente, en 1920, Carranza expidió un último decreto donde establecía las bases a las cuales deberían sujetarse las concesiones petroleras otorgadas. La consigna era mantener la legitimidad del derecho de la Nación sobre la riqueza del subsuelo.

II. Obregón y los Tratados de Bucareli.

El Gral. Alvaro Obregón ocupó la Presidencia de la República el 10. de diciembre de 1920. En el periodo comprendido entre la muerte de Carranza (mayo de 1920) hasta la toma de posesión de Obregón, la Presidencia estuvo a cargo de Adolfo De la Huerta, quien dedicó la mayor parte de su gobierno a resolver los asuntos de la Deuda Exterior. En materia petrolera no modificó los preceptos decretados por Carranza, pero debido a las presiones del gobierno norteamericano, tampoco los hizo efectivos. El reconocimiento al nuevo gobierno fue siempre el elemento que Estados Unidos utilizó para chantajear a México sobre la no aplicación de las disposiciones petroleras. De la Huerta, en su breve administración, intentó garantizar de manera verbal la no afectación de los intereses norteamericanos, prometiendo que una vez reconocido el nuevo gobierno mexicano, podría formalizarse un Tratado mediante el cual se buscara conciliar los intereses de ambos países. Estados Unidos no cedió en este sentido, y De la Huerta hubo de entregar la presidencia al Gral. Obregón sin haber obtenido el ansiado reconocimiento.

Obregón afrontó una crítica situación: El reconocimiento a su gobierno le era indispensable. En la dinámica política mundial, los gobiernos europeos de ese entonces no actuaban independientemente de los Estados Unidos y por tanto, tampoco reconocían al gobierno mexicano ni hacían tratos diplomáticos con nuestro país¹¹. Esto afectaba enormemente nuestra economía ávida de inversiones nuevas y capital fresco que le permitieran recuperarse de la crisis revolucionaria. El gobierno necesitaba empréstitos. Los gastos militares eran primordiales para la pacificación del país y el sostenerlos había sangrado desde hacía años las arcas nacionales. Obregón debía hallar el camino para evitar el aislamiento internacional de México, obtener inversiones y empréstitos nuevos, además de lograr algún beneficio sobre la explotación del petróleo mexicano que entonces significaba el 25% de la explotación mundial¹²; todo esto sin tener que acceder a la derogación del artículo 27 y demás decretos expedidos por Carranza. Naturalmente, tampoco podía darles a estos últimos una aplicación efectiva.

A fin de garantizar los intereses de sus ciudadanos y plenamente consciente de la encrucijada en la que se hallaba el gobierno de Obregón, Estados Unidos propuso, en mayo de 1921, la firma del Tratado de "Amistad y Comercio" (mas bien de Subordinación y Dependencia), en el cual se pedía prácticamente la anulación del artículo 27. Entre los puntos que destacan se encuentran los siguientes: a) libre acceso de viaje y residencia

¹¹/ Ibid. p. 51. "A consecuencia de la Primera Guerra Mundial la mayoría de los países europeos se habían debilitado económicamente, mientras que los Estados Unidos lograban el predominio económico indiscutible y se convertían en el acreedor principal del resto del mundo". Ver SEMO CALEV, Enrique. La deuda exterior en la historia de México, 1910-1963. México, UNAM, 1965, p. 49.

¹²/ CARREÑO, Alberto Ma. La diplomacia exterior entre México y Estados Unidos, 1789-1947. Tomo II, México, Ed. Jus, 1951, p. 288-289.

para los ciudadanos de ambos países, incluyendo igualdad de derechos para extranjeros y nacionales; b) garantía total de los derechos de propiedad de ambas partes, los que quedarían protegidos de confiscación o nacionalización; en caso de que ésta última se diera, y sólo por utilidad pública, debería entregarse la total y pronta indemnización de derechos; c) garantizar también la no retroactiva aplicación de las disposiciones del artículo 27 y otros decretos que afectasen los intereses norteamericanos. Acceder a la firma de dicho tratado hubiese significado la renuncia del Estado Mexicano a la capacidad de interpretación de sus propias leyes. Obregón podía acordar y aún vigilar que en la práctica se concedieran estas peticiones, pero jamás podría formalizar al respecto. La propuesta del mencionado "arreglo" fue rechazada.

Obregón intentó entonces convencer de facto al gobierno estadounidense de que sus temores eran infundados. "Comenzó por hacer repetidas y públicas declaraciones de que el artículo 27 constitucional no se aplicaría con efectos retroactivos, lo cual garantizaba a los dueños de fundos petroleros que el petróleo no sería propiedad del Estado, como lo previene tal artículo, y que los dueños de tierras serían debidamente indemnizados por las que se les tomaran en virtud de las nuevas leyes agrarias"¹³. Esta actitud por parte del Presidente no fue suficiente garantía para Estados Unidos, por lo que siguió denegando su reconocimiento al gobierno obregonista. Dos años pasaron sin que se diera solución a esta problemática.

Por otra parte, mientras trataba de dirimirse el problema de los derechos del subsuelo, surgían complicaciones en otros sentidos. En junio de 1921, Obregón fijó un impuesto sobre la explotación. A éste, una vez más, las compañías reaccionaron violentamente calificando la medida de "ilegal y confiscatoria".

¹³/ DOMINGO LAVIN, José. Petróleo. F.C.E., México, 1976, p. 138.

También se quejaban por la expedición de concesiones de explotación en terrenos federales que atravesaban sus propiedades, aumentando la presión sobre el Departamento de Estado norteamericano para que obtuviese de México el cese de dichas concesiones. El gobierno de Obregón buscó soluciones satisfactorias para ambas partes. En lo que respecta al impuesto, se autorizó aceptar el pago del mismo mediante bonos de la deuda exterior mexicana. Así, los petroleros obtenían dichos bonos de la bolsa de valores de Nueva York a un 50 o 60% de su valor nominal, pagando con ellos sus impuestos y tomándose en cuenta el 100% del valor nominal de los bonos para dicho pago. Los petroleros reducían así su débito de impuestos y México sacrificaba los beneficios que le suministraba el petróleo en aras de reducir su deuda externa. Ni siquiera este arreglo propició la obtención del reconocimiento, antes bien, fue suspendido a petición de los banqueros norteamericanos que lo calificaron de poco ético y perjudicial para los tenedores de bonos de la deuda mexicana. En cuanto a las concesiones de terrenos en zonas federales, la presión del sector petrolero extranjero no surtió mayores efectos.

El gobierno obregonista obtuvo finalmente el reconocimiento norteamericano, así como la perspectiva de nuevos créditos. Esto se logró en 1923 mediante la firma de los famosos Tratados de Bucareli. Estos fueron el resultado de las reuniones que durante cuatro meses sostuvieron comisionados representantes de los dos países: Charles B. Warren y John B. Payne por Estados Unidos, y Fernando González Roa y Ramón Ross por parte de México. En ellos se acordó la Convención General de Reclamaciones entre México y Estados Unidos, que se refería al pago de indemnizaciones por pérdidas o daños causados a norteamericanos durante la revolución. Según declaraciones de los comisionados, se acordó también la no retroactividad del artículo 27 sobre terrenos contratados antes del 10. de mayo de 1917, además de reservarse Estados Unidos los derechos de sus ciudadanos sobre el subsuelo de los terrenos poseídos con arreglo a leyes previas a la fecha mencionada.

Obregón pagó por el reconocimiento con la suspensión de las aplicaciones plenas y efectivas de la legislación petrolera, en aras de una estabilidad tanto nacional (sofocando la rebelión Delahuertista) como internacional (asegurando la no intervención). Por otra parte, fracasó en el intento de reglamentar la explotación. Sus proyectos de Ley sobre materia petrolera no encontraron condiciones para prosperar y quedaron reducidas a consideraciones sin que llegasen a discutirse en las Cámaras. Posteriormente, Calles, se daría a la tarea de expedir la Ley del Petróleo en 1925.

III. Calles y la Ley del Petróleo de 1925.

La más importante y controvertida disposición que el gobierno de Calles dictó en materia petrolera fue, sin duda, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional relativa al petróleo. El conflicto que desencadenó la publicación de esta Ley con el sector petrolero y el Estado norteamericano, ocupó siempre un primer plano en las preocupaciones de Calles. Dentro de la Comisión Mixta que se formó para la promulgación de esta Ley, destaca una vez más la participación del Ing. Joaquín Santaella como representante de la Secretaría de Hacienda. También formaban parte de la misma el Diputado Yepes Solorzano, el Senador Ignacio Rodarte, y por la Secretaría de Industria el Lic. Manuel de la Peña¹⁴.

Esta Ley del Petróleo se considera trascendental puesto que reivindica los preceptos del artículo 27, que habían quedado estancados en su aplicación de acuerdo a los Tratados de Bucareli de 1923. Calles había anunciado que aplicaría una política nacionalista en todos sentidos y la Ley de 1925 traducía a la realidad, hasta ese momento, sus intenciones políticas. Cabe

¹⁴/ RODRIGUEZ, op. cit., p. 96-97.

señalar que a fin de aminorar la presión internacional que sabía que la Ley generaría, Calles reinició, en 1925, los pagos de la Deuda Externa que habían quedado suspendidos por decreto presidencial en 1924.

La Ley Reglamentaria, constituida por 22 artículos, declaraba en los primeros:

"Corresponde a la Nación el dominio directo de toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico", precisa que el "dominio directo de la Nación, a que se refiere el artículo anterior es inalienable e imprescriptible.." Establece en su artículo 3o. que "la industria petrolera es de utilidad pública", lo que le permite la "expropiación y la ocupación de la superficie ...para todos los casos que reclamen las necesidades de esta industria". Establece que los extranjeros, para obtener concesiones petroleras, "deberán previamente cumplir con lo prescrito en el artículo 27 de la Constitución" que determina que "los derechos de concesiones otorgados conforme a esta ley, no se transferirán en todo o en parte a gobiernos o a soberanos extranjeros"¹⁵.

Puede apreciarse la cita anterior como un condensado de los preceptos básicos emanados del artículo 27, ya tan manejados por Carranza y Obregón, pero cuya plena efectividad aún no había sido posible alcanzar. En el sentido de aplicación concreta de dichos preceptos, se incluyeron en esta Ley dos artículos ante los que las compañías afectadas reaccionaron agresivamente. Estos eran el 14 y el 15 que declaraban:

"Art. 14. Se confirmarán sin gasto alguno y mediante concesiones otorgadas conforme a esta Ley, los derechos siguientes:

¹⁵/ COLMENARES, op. cit., p. 60. (Citado en...)

I. Los que se deriven de terrenos en que se hubieren comenzado los trabajos de explotación petrolera antes del 10. de mayo de 1917;

II. Los que se deriven de contratos celebrados antes del 10. 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 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 oleoductores y refinadores que estén trabajando actualmente en virtud de concesión o autorización expedida por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por lo que se refiere a esas mismas concesiones o autorizaciones.

"Art. 15. La confirmación de derechos a que se refieren los artículos 12 y 14 de esta Ley, se solicitará dentro del plazo de un año, contado a la fecha de la vigencia de esta Ley; pasado este plazo, se tendrá por renunciados esos derechos y no tendrán efecto alguno contra el gobierno federal, los derechos cuya confirmación no se haya solicitado..."¹⁶.

Los puntos de controversia que la promulgación de esta Ley desató fueron varios. Entre ellos estaban: 1) La exigencia de confirmaciones y la no perpetuidad de las mismas; en relación a este punto, el gobierno mexicano pretendía hacer efectiva la limitación de concesiones a 50 años, contando éstos desde fechas anteriores a 1925. 2) La restricción a lo que se entendía por 'acto positivo'. (Desde los decretos de Carranza, las disposiciones

¹⁶/ Si se quiere ahondar en detalles sobre el conflicto desatado a raíz de la promulgación de esta Ley, es recomendable consultar la obra citada de Lorenzo Meyer, Cap. VI, páginas 149 a 186.

mexicanas exigían que las compañías demostrasen estar realizando trabajos de exploración o explotación mediante 'actos positivos'). La interpretación sobre qué se consideraba o qué alcance tenía dicho 'acto positivo' fue tema de discusión frecuentemente acusado por las compañías. 3) Las compañías alegaban también que la ley de diciembre de 1925 y su reglamento de abril de 1926 se contradecían entre sí, puesto que el reglamento prohibía la confirmación de derechos que la ley solicitaba en lo que a partir de esos años se conoció como 'zona prohibida', que corría, con 50 km de anchura, a lo largo de las costas y las fronteras de nuestro país.

No conformes con armar toda una campaña de declaraciones desacreditando al gobierno mexicano, las compañías se dieron a la tarea de boicotear la producción petrolera, deteniendo toda clase de trabajos tanto de exploración como de explotación. Agréguese a esto la presión que por vía diplomática hicieron llegar a México¹⁷.

En la época de la promulgación de la ley de 1925, la influencia del embajador de Estados Unidos en México, James R. Sheffield, contribuyó a tensar aún más las relaciones mexico-americanas. Este hombre era un definitivo representante del imperialismo norteamericano e incondicional de los intereses del sector petrolero. Antes que tratar de conciliar los intereses de ambos países, Sheffield instaba a las compañías a no acatar las legislaciones dispuestas por el gobierno de México, y continuamente sugería el uso de la fuerza como medio para lograr "el respeto y la protección de los intereses de los ciudadanos norteamericanos". La actitud de Sheffield encontraba su mayor apoyo en el Secretario de Estado norteamericano, Frank B. Kellog. Este, aún antes de la promulgación de la Ley, había enviado una agresiva nota al gobierno de México advirtiéndole que no se admitirían ningún tipo de medidas

¹⁷/ DOMINGO LAVIN, op. cit., p. 139.

"confiscatorias" sobre los intereses de sus ciudadanos. La nota terminaba de la siguiente manera:

"El gobierno de México está enjuiciado ante el mundo. Tenemos el mayor interés en su estabilidad y en la prosperidad e independencia de México. Hemos tenido paciencia y comprendemos desde luego que toma tiempo establecer un gobierno estable, pero no podemos consentir las violaciones de sus obligaciones y el fracaso en la protección a los ciudadanos americanos"¹⁸.

En el texto anterior, puede percibirse la amenaza de invasión a México que dicho Secretario fraguaba junto con el mencionado embajador Sheffield.

En 1927, Calles tuvo noticia de un plan de intervención armada de Estados Unidos contra México. "El plan militar establecía las rutas de la invasión. Se entraría por Tampico para continuar por San Luis Potosí y Querétaro hasta México, partiendo el país en dos; habría dos mandos con objeto de aislar al norte del centro (calculándose 150 mil hombres para esta operación). Se fijaban dos condiciones para el éxito: 1) ocupación de Tampico; 2) captura de la ciudad de México por la ruta de Veracruz. La realización de estas acciones suponía la interrupción del tráfico ferroviario, las tropas mexicanas no podrían movilizarse y la mitad del país tendría pocos recursos para comer"¹⁹. Además de las noticias y detalles de este plan, Calles tenía en su poder correspondencia privada entre el Secretario de Estado, Kellog, y el embajador Sheffield (nunca se ha sabido a ciencia cierta cómo se obtuvo dicha correspondencia). En ella se descubrían las intenciones de estos funcionarios de provocar el total rompimiento de relaciones diplomáticas y la intervención armada. Calles actuó cauta y

¹⁸/ COLMENARES, op. cit., p. 60-61.

¹⁹/ RODRIGUEZ, op. cit., p. 98.

eficazmente. Distribuyó copias de dichos documentos en las embajadas mexicanas de América Latina y Europa; envió los originales en medio de absoluta seguridad al Presidente Coolidge, apercibiéndolo de que de seguir Estados Unidos en tal actitud, ordenaría publicar las copias de los documentos en todo el mundo. Por otra parte, envió a Cárdenas como Jefe de Operaciones militares en la Huasteca, con instrucciones precisas de incendiar los pozos petroleros en caso de un desembarque norteamericano. "Iluminaré a Nueva Orleans -dijo en forma rotunda Calles- con el fuego de los pozos de la Huasteca"²⁰.

Ante tal situación, Estados Unidos cambió su estrategia radicalmente. Coolidge removió a Sheffield del cargo de embajador y lo reemplazó con Dwight Morrow, banquero de la ciudad de Nueva York y hábil conciliador de intereses. Este se dio a la tarea de llegar a un acuerdo por la vía diplomática, evitando aumentar la tirantez entre México y Estados Unidos. "Morrow había estudiado ya el problema petrolero; sus instrucciones le sugerían la conveniencia de establecer, a la mayor brevedad, un modus vivendi que permitiera a las compañías mantener el ritmo normal de producción. Posteriormente debía buscar la solución permanente del problema a través de una decisión de la Suprema Corte"²¹. Logrando un fallo a favor de las compañías por parte de la Suprema Corte de Justicia, se obtendría la modificación de la Ley de 1925 que tanta inquietud había causado entre los petroleros. Morrow se entrevistó con Calles para "aconsejar" dicha medida. El 17 de noviembre de 1927, la Suprema Corte dictaminó de acuerdo a lo solicitado por el Ejecutivo. En la sentencia se ratificaron los derechos adquiridos por las compañías sobre el subsuelo; se declaró no retroactivo el límite de 50 años de concesión que perjudicaba a las compañías; no se consideró ilegal la negación de las empresas a confirmar

²⁰/ MEYER, op. cit., p. 179.

²¹/ DOMINGO LAVIN, op. cit., p. 164-165.

derechos, pero se insistió en la necesidad de hacerlo. Las reformas a los artículos 14 y 15 de la Ley de 1925 tuvieron esa orientación y entraron en vigor el 3 de enero de 1928. Ese mismo noviembre de 1927 se publicó un reglamento sobre explotación petrolera, el cual contenía disposiciones técnicas para evitar el descuido en los trabajos de explotación del hidrocarburo.

Una vez más, el gobierno mexicano se había visto forzado a dar marcha atrás a sus intentos de controlar efectivamente la industria petrolera. Lo único que México siguió reservándose fue el derecho de trocar los títulos de propiedad a concesiones otorgadas por el Estado. Sin embargo, los arreglos a los que Calles llegó con Morrow propiciaron una época de relativa paz con el sector petrolero, misma que se rompería en 1936. Este estado de cosas se mantuvo vigente durante el Maximato; la sombra política de Calles guió entonces las decisiones de Portes Gil y de Ortiz Rubio (éste último era además gran amigo del director de la Royal Dutch).

En el gobierno de Abelardo Rodríguez se aprobaron 2 decretos: el primero se relaciona con las reservas petroleras nacionales. Se aumenta el espacio designado 'zona federal' de 50 km a 100 km en costas y fronteras. Este decreto incluye también como 'zonas federales' a la Baja California, cauce de ríos, arroyos, lagos, terrenos baldíos, islas, bienes propiedad de la Federación y la zona continental cubierta por el mar. Además de este decreto se publica otro, el cual autoriza la formación de una sociedad mixta (compañías y gobierno) que regulase el mercado petrolero, atendiendo necesidades oficiales y del ferrocarril, así como capacitación de personal²².

Cárdenas se encargaría de dar el paso definitivo para que México recuperase el dominio efectivo de su riqueza petrolera.

²²/ BASURTO, op. cit., p. 28.

IV. Cárdenas ante el conflicto petrolero.

La expropiación.

Desde la caída del dictador Díaz, cuyas concesiones fueron el punto inicial del conflicto petrolero en México, los gobiernos post-revolucionarios se dedicaron, en mayor o menor medida, a intentar rescatar un parcial dominio de la explotación petrolera, así como una proporción razonable de los beneficios que esta industria generaba. A pesar de ello, la actitud intransigente de las compañías extranjeras y la presión internacional a la que México se hallaba sometido, habían logrado casi siempre restar efectividad a todo intento emprendido por los gobiernos para regular la actividad petrolera bajo leyes mexicanas.

La intransigencia de las compañías extranjeras en su afán de conservar sus desmedidos privilegios, llega al colmo en 1936. Esta actitud es la 'gota que derrama el vaso' y provoca que Cárdenas decida la expropiación de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938, fecha en que culmina un largo periodo de abusivo e irresponsable saqueo del petróleo de México.

Después de una desgastante lucha por el logro de derechos básicos en el aspecto laboral, los trabajadores petroleros habían conseguido finalmente fundar, en 1936, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. El conflicto que tuvo lugar entre dicho sindicato y las compañías petroleras, fue el detonador que disparó los sucesos que dieron paso a la expropiación.

El 3 de noviembre de 1936, el sindicato petrolero presentó a las compañías un proyecto de contrato colectivo en el cual se demandaba un aumento salarial, además de toda una serie de prestaciones relacionadas con vacaciones, vivienda, servicios médicos, etc. Todas estas demandas constituían un volumen de 24 capítulos con más de 240 cláusulas, que se traducían en la petición

de aumento de 65'474,840 pesos²³. Como era de esperarse, las empresas rechazaron las proposiciones de los obreros, alegando la incapacidad económica de las mismas para cubrir tal desembolso. Las negociaciones quedaron rotas y la amenaza de huelga era inminente. Una huelga general del sector petrolero significaba un gran perjuicio para la economía del país y un serio problema para la estabilidad del gobierno, por tanto, Cárdenas mismo solicitó que se organizara una Convención Obrero Patronal que se encargara de dirimir este conflicto y buscara un arreglo conveniente a ambas partes. Como era típico de las compañías, se empezaron a dar largas a los trabajos de la Convención; los representantes de las empresas encauzaban las discusiones de tal manera que las empantanaban, intentando provocar el desgaste y la irritación de los trabajadores. Después de 6 meses de 'trabajos' de la Convención, sólo habían logrado llegar a un acuerdo en 21 de las 250 cláusulas contenidas en el Proyecto de Contrato Colectivo. En el mes de mayo de 1937, las negociaciones quedaron rotas y se dio por terminado el intento de la Convención.

A pesar del problema que implicaría para el país, el 28 de mayo de 1937 se declaró la huelga general de la industria petrolera. La única compañía que no participó en el movimiento era la Petromex, por pertenecer ésta al gobierno. Las compañías petroleras, entonces, desplegaron todo su poderío armando una campaña publicitaria tanto fuera como dentro del país, intentando exacerbar a la opinión pública en contra de los trabajadores. Dichas compañías estaban muy concientes de que la situación económica del país no podría soportar por mucho tiempo la parálisis de la industria petrolera, por lo que contribuían en lo que estaba a su alcance a demeritar a los trabajadores y obstaculizar su movimiento huelguístico. "La escasez de combustible y la paralización de la vida pública resultante, produjo en muchos

²³/ RODRIGUEZ, op. cit., p. 63.

lugares un clima desfavorable a la huelga y provocó la animadversión hacia los trabajadores de la industria"²⁴.

Ante la incapacidad de sostener por más tiempo esa situación, el sindicato petrolero procedió al levantamiento de huelga el 9 de junio, optando por plantear ante la Junta de Conciliación y Arbitraje lo que se conoce como un Conflicto de Orden Económico, a fin de que se nombrara una Comisión encargada de revisar el estado financiero de las compañías para que dictaminase si éstas se hallaban en capacidad de responder a las demandas obreras. Para la realización de este trabajo se nombraron responsables a Efraín Buenrostro, entonces Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, al Ingeniero Mariano Moctezuma, Subsecretario de Economía y al Prof. Jesús Silva Herzog, Consejero del Secretario de Hacienda. Treinta días después del nombramiento, el 3 de agosto de 1937, esta Comisión presentó un detallado informe donde declaraba que de 1934 a 1936 las compañías habían obtenido una ganancia promedio anual de 56'260,176 pesos en contra de los 22'889,637 pesos que aquellas manifestaban oficialmente²⁵. En consecuencia, se consideraba que las empresas eran capaces de aumentar el monto de salarios y prestaciones hasta en 26 millones de pesos. Fácilmente puede imaginarse la actitud que las compañías adoptaron ante tal dictamen y el aparato propagandístico que armaron contra él.

Por su parte, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje abrió el periodo para que las partes presentaran sus objeciones. Una vez concluido éste, dictó su fallo el 18 de diciembre de 1937. En él concordaba en casi todos los puntos con el dictamen de los peritos, por tanto, los aumentos salariales ascendían a 26'332,756 pesos. Condenaba también a las compañías al pago de salarios caídos a partir del 26 de mayo de 1937, y ponía límite hasta el 31

²⁴/ BASURTO, op. cit., p. 34.

²⁵/ Ibid, p. 41-42.

de diciembre de ese año para que se impusieran las nuevas condiciones de trabajo bajo las cuales habría de operar la industria petrolera²⁶. Las empresas, como de costumbre, incurrieron en rebeldía e interpusieron demandas de amparo, llevándose el caso a la Suprema Corte de Justicia. Esta vez no sería como en los tiempos de Calles; de nada valieron las influencias de los petroleros. Múltiples organismos laborales se manifestaron ante la Suprema Corte en completa solidaridad con el sindicato petrolero. Finalmente, "La ejecutoria de la Suprema Corte en el juicio fue pronunciada el 3 de marzo de 1938, sobreseyendo y negando el amparo, después de una minuciosa refutación de todos los argumentos de los abogados petroleros"²⁷. Las compañías, en franca rebeldía, se declararon incapacitadas a cumplir con el fallo, argumentando que la erogación de 26 millones de pesos ascendería realmente a 41 millones. El mismo Cárdenas les garantizó que el pago se exigiría sólo por 26 millones, pero ni esto logró que las empresas abandonaran su intransigente actitud. Agotados todos los recursos, el 14 de marzo de 1938 la Junta de Conciliación dio un plazo de 24 horas para el cumplimiento del fallo. Ante la negación de las empresas, el 17 de marzo el sindicato pidió la ruptura de contratos de trabajo. El 18 de marzo la Junta ratificó dicha petición. Ese mismo día, Cárdenas procedió a decretar la expropiación de la industria petrolera de México.

Cárdenas acompañó su decreto de un Manifiesto a la Nación en el que expuso el por qué decretaba la expropiación antes que permitir la paralización de la industria: "...una producción insuficiente de combustible para las diversas actividades del país,... como la de transportes,... tendría que ocasionar, en breve tiempo, una situación de crisis incompatible no sólo con nuestro

²⁶/ DOMINGO LAVIN, op. cit., p. 184.

²⁷/ Fragmento tomado de la reproducción íntegra del documento, mismo que José Domingo Lavín incluyó en su obra citada, páginas 187 a 201.

progreso sino con la paz misma de la Nación; paralizaría la industria bancaria; la vida comercial en muchísimos de sus principales aspectos; las obras públicas que son de interés general, se harían poco menos que imposibles y la existencia del propio gobierno se pondría en grave peligro, pues perdido el poder económico por parte del Estado, se perdería asimismo el poder político produciéndose el caos...Es la misma soberanía de la Nación, que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero, que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas, bajo leyes mexicanas, pretende eludir los mandatos y las obligaciones que le imponen las autoridades del propio país"²⁸.

En el decreto correspondiente, Cárdenas declara la expropiación, por causa de utilidad pública, de la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, etc. y todos los bienes muebles e inmuebles de las compañías, en el entendido de que la riqueza del subsuelo era propiedad absoluta de la Nación. Ordena además, la ocupación inmediata de los bienes y el pago de indemnizaciones conforme a la Constitución, en efectivo y en un plazo no mayor de 10 años²⁹.

Hasta ese momento, las compañías intentaron pactar de acuerdo con el fallo de la Junta de Conciliación, pero el paso definitivo

²⁸/ Las compañías contra las cuales se decretó la expropiación fueron las siguientes: Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., Cía. Naviera de San Cristobal, S.A., Cía. Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Co., Sinclair Pierce Oil Co., Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía, S. en C., Penn Mex Fuel Co., Richmond Petroleum Co. de México, California Standard Oil Co. of México, Cía. Petrolera El AGWI, S.A., Cía. de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Co. of México, Cía. Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Co., Clarita, S.A. y Cacalicao, S.A. Ver DOMINGO LAVIN, op. cit., p. 200.

²⁹/ LOPEZ PORTILLO y Weber, op. cit., p. 70.

estaba dado y esta vez el gobierno no habría de retractarse. México enfrentaría las consecuencias, pero su industria petrolera quedaría fuera del control de los consorcios extranjeros.

Para nacionalizar los recursos petroleros de la Nación, Cárdenas aprovechó en su momento la coyuntura histórica que sin querer las mismas compañías habían propiciado. Su decisión no sólo obedecía a los acontecimientos desencadenados en 1937. Cárdenas tenía amplio conocimiento de los abusos que a lo largo de la historia habían cometido las compañías petroleras. Entre estos abusos se debe mencionar, como uno de los más constantes, el de las pésimas condiciones de trabajo y los ínfimos salarios que las compañías pagaban a sus empleados, además de las agotadoras jornadas que solían establecerse. Ciertamente es que en ese entonces los trabajadores petroleros eran los mejor pagados del país, pero también debe considerarse: 1) que las condiciones de trabajo en la industria petrolera eran más riesgosas para sus obreros que las de cualquier otra rama industrial; 2) que muy frecuentemente los trabajadores eran apartados de su lugar de origen y trasladados a regiones en su mayoría inhóspitas; 3) que las ganancias económicas obtenidas por las compañías eran muy superiores a las de cualquier otra industria establecida en México. Proporcionalmente a las ganancias que la industria generaba, la mano de obra de los trabajadores petroleros era pagada muy por debajo de lo que realmente correspondía.

Debe considerarse, también, la lucha que a través de los años habían librado los trabajadores para obtener las prestaciones básicas que por derecho les correspondían, puesto que por lo general su situación se planteaba en los siguientes términos: "Los trabajadores petroleros no tenían derecho a vacaciones, jubilación por vejez, jubilación por incapacidad total derivada de un accidente profesional, a gastos funerarios y pólizas por muerte en servicio activo, a la educación de sus hijos, a prestaciones por renta de casa, a fondo de ahorro, al pago de su salario por

descansos dominicales y días festivos, a prestaciones por enfermedades ordinarias o accidentes no profesionales. La única prestación era atención médica, solamente por accidentes de trabajo, y en algunas ocasiones una caja mortuoria"³⁰

Cárdenas estaba conciente de esta situación y así lo hace notar en su manifiesto: "...Confort para el personal extranjero; mediocridad, miseria e insalubridad para los nacionales. Refrigeración y protección contra insectos para los primeros; indiferencia y abandono, médico y medicinas siempre regateados para los segundos; salarios inferiores y trabajos rudos y agotantes para los nuestros"... "¿En cuántos de los pueblos cercanos a las explotaciones petroleras hay un hospital, o una escuela, o un centro social, o una obra de aprovisionamiento o saneamiento de agua, o un campo deportivo, o una planta de luz, aunque fuera a base de los muchos millones de metros cúbicos del gas que desperdician las explotaciones?"³¹. Nótese que Cárdenas se refería también al desperdicio desmedido que las compañías perpetraban en sus explotaciones. Estas se realizaban sin planificación ninguna y a ostensible perjuicio de la Nación. No hay caso que pueda reflejar mejor este irresponsable saqueo, que el de la explotación y posterior agotamiento del yacimiento más rico que tuvo México: la Faja de Oro.

La Faja de Oro era un yacimiento de aproximadamente 80 km de largo por 10 km de ancho. Se extendía a través de la zona conocida como la Huasteca y en la jerga técnica de la industria petrolera era clasificada como un anticlinal (sierra sepultada), o sea, una estructura compuesta de láminas superpuestas en sentido vertical. Es pertinente hacer notar que las inversiones necesarias para realizar trabajos de exploración y explotación en este tipo de

³⁰/ COLMENARES, op. cit., p. 44.

³¹/ DOMINGO LAVIN, op. cit., p. 194. (Ver referencia num. 26).

estructuras, eran mucho mayores que en otro tipo de terreno. El despegue, auge y posterior caída de la producción de la Faja de Oro, se llevó a cabo entre 1919 y 1924. Seis años bastaron a las compañías para reducir a un estado inaprovechable lo que fuera una de las mayores reservas de petróleo en el mundo, no sin antes, claro está, haber obtenido el mayor lucro posible que les permitió la desenfrenada explotación de los diversos pozos perforados sin la más mínima planificación o precaución técnica.

Para dar una idea de la importancia de la producción de la Faja de Oro, reproducimos aquí un cuadro comparativo de la producción total de crudo en México y de la producción de este yacimiento durante el periodo 1919-1924:

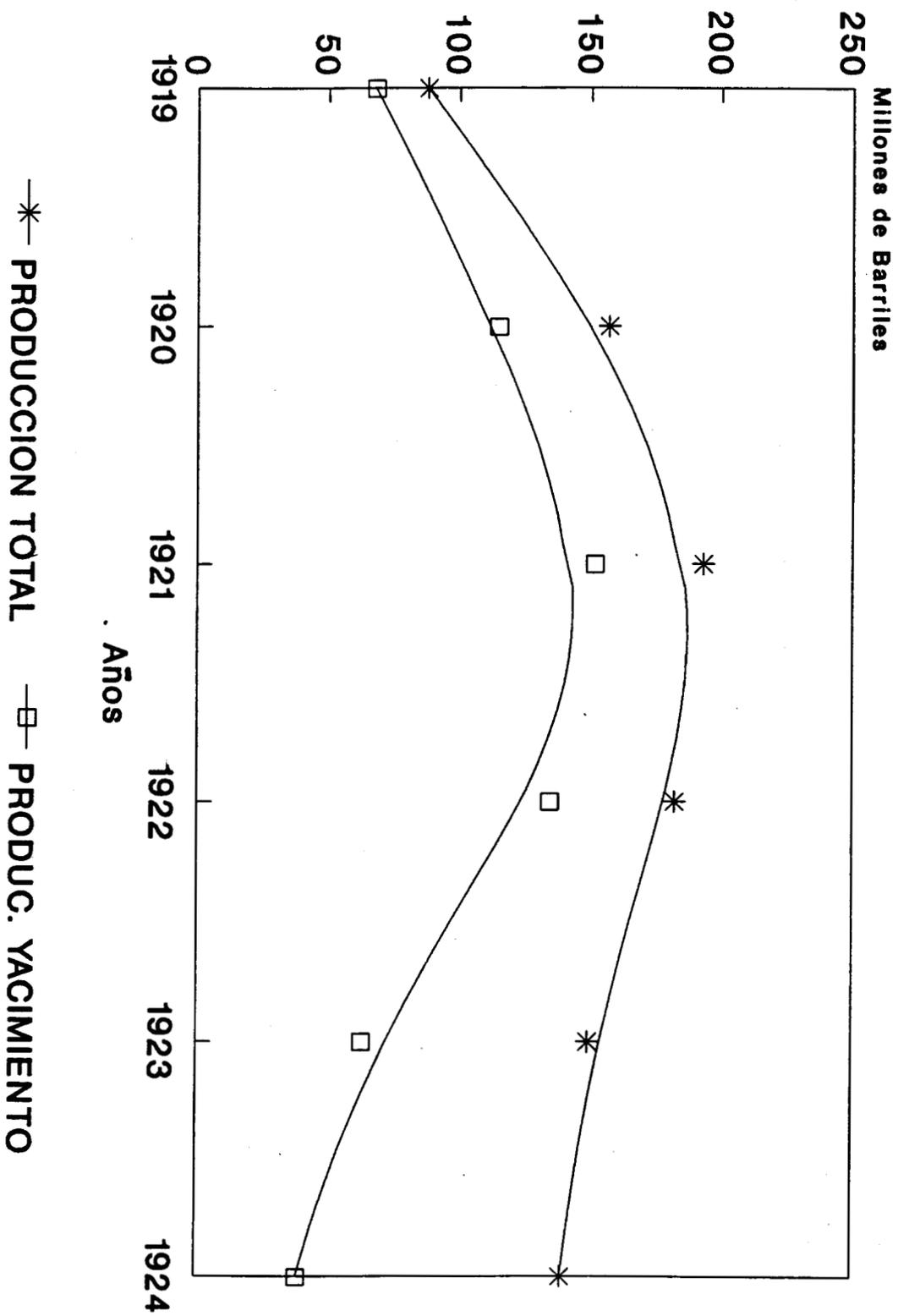
AÑOS	PRODUCCION TOTAL	PRODUCCION DE LA FAJA DE ORO	
	(Barriles)	(Barriles)	(% nacional)
1919	87'872,954	67'842,575	77
1920	157'068,678	114'919,166	73
1921	193'397,386	151'535,308	78
1922	182'778,457	134'831,886	74
1923	149'584,855	63'291,565	42
1924	139'678,294	38'987,559	28

(Fuente: López Portillo, op. cit., p. 71).

Son elocuentes tanto las cifras como la gráfica resultante. La producción de la Faja de Oro constituía aproximadamente más del 70% de la explotación nacional y todo este volumen se destinaba directamente a la exportación, sin que México obtuviera mayor beneficio que el exiguo monto de los impuestos, por los que como ya se explicó, las compañías protestaban airosamente.

La gráfica nos permite observar la repentina e intensa caída de la producción de la Faja de Oro a partir de 1922. Esto se

PRODUCCION DE LA FAJA DE ORO 1919-1924



Fuente: LOPEZ PORTILLO, op. cit, p. 74.

explica si tomamos en cuenta la forma en que se llevó a cabo la explotación del yacimiento. Durante los años de 1919 a 1923, los dictaminadores del Departamento de Petróleo advirtieron a las compañías de la imperiosa necesidad de explotar la Faja de Oro en forma unitaria; esto permitiría obtener un mayor aprovechamiento de las reservas contenidas en el depósito, preservando al mismo tiempo la correcta e indispensable relación de equilibrio entre el agua, el petróleo y el gas. Si no se procedía de esta manera, se correría el riesgo de que el gas escapara del depósito, restándole fluidez al hidrocarburo y provocando también su contaminación por el agua salada. Desgraciadamente, las compañías petroleras no escucharon y procedieron de acuerdo con las leyes de la competencia comercial "...Y cada una manejó sus pozos productores de acuerdo con los requerimientos puramente comerciales de 'sus' ventas inmediatas, sin tener jamás en cuenta las reglas y las limitaciones que la técnica revela deben emplearse para lograr la máxima extracción total posible de un yacimiento, así que, sin poner jamás cuidado alguno en la proporción gas-petróleo que exige la técnica, quemaron alegremente, en millares de quemadores, todo el gas que sin limitación alguna salía del yacimiento"³².

Las consecuencias lógicas de la conducta de las compañías en relación a la explotación, no tardaron en presentarse. Después de un accidente ocurrido en 1923 en el lote de Amatlán, donde dos pozos vecinos se incendiaron por varios días dejando escapar inmensas cantidades de gas, el ya precario equilibrio del yacimiento acabó por romperse y el agua salada contaminó el depósito entero.

El crimen se había consumado y México no se hallaba en posición de hacer ningún reclamo (recuérdese que Obregón pugnaba por el reconocimiento); no existía posibilidad de resarcir el daño y ni siquiera con base en el famoso artículo 27 constitucional (sin

³²/ LOPEZ PORTILLO, op. cit., p. 74.

posible efectividad) podía alegarse nada en contra de las compañías. Así de fácil, éstas habían provocado el desperdicio del 88% del petróleo existente en la Faja de Oro, puesto que al perder totalmente la fluidez, el crudo había quedado totalmente adherido a las paredes del depósito. El cálculo del petróleo desperdiciado ascendía a 1,016'514,381 barriles. Durante los seis años de saqueo intensivo, las compañías habían extraído 138'615,611 barriles. No sólo México perdió la Faja de Oro, también la perdió el mundo.

Este caso refleja de manera clara la conducta que observaron las empresas petroleras durante su control de los yacimientos. Por otra parte, está comprobado que ellas tenían perfecta conciencia de las consecuencias naturales que derivarían de la desenfrenada explotación de la Faja de Oro³³. Aunado a esta actitud, se halla el constante intento de las compañías de intervenir en la política nacional, a fin de proteger sus abusos y privilegios. Estos hechos nos pueden explicar el por qué de las medidas legales y reglamentarias que dictó México, y cómo nuestro país se vio lentamente impulsado, en el curso de dieciseis años (de 1922 a 1938), a la alternativa de decretar la expropiación.

Mediante la expropiación decretada por el General Cárdenas, se buscó frenar el saqueo del cual México había sido objeto por parte de las compañías. El pretendido fomento y desarrollo industrial que supuestamente representaban los capitales extranjeros para nuestra nación, resultó excesivamente oneroso. La necesidad de recuperar el control y beneficio de la riqueza petrolera era indispensable. Sin embargo, después de recuperados, gran parte de los rescatados beneficios seguirían destinándose a compañías y

³³/ Ibid., p. 87-88. El autor nos ofrece un fragmento de un discurso de Pearson ante la Cámara de los Lores en 1918 (antes de los trabajos de la Faja de Oro), donde éste expone los riesgos de una explotación no planificada en el aspecto técnico. Mismas consideraciones que Pearson pasaría por alto durante sus trabajos en México.

gobiernos extranjeros, esta vez convertidos en pagos de la deuda exterior.

2. RENEGOCIACIONES DE LA DEUDA EXTERNA DURANTE LOS GOBIERNOS POST-REVOLUCIONARIOS (1911-1934)

Durante los años de la dictadura del Gral. Porfirio Díaz, el monto de la deuda externa aumentó notablemente. El impulso económico que Díaz dio a nuestro país y el costo de la infraestructura ferroviaria resultaron demasiado onerosos para el erario nacional. Al triunfo de la revolución, los gobiernos que sucedieron a la dictadura heredaron la deuda externa junto con el poder político. A continuación se ofrece una semblanza de los diversos intentos que realizaron los gobiernos revolucionarios para renegociar las obligaciones de México con el exterior.

I. Años de moratoria e imposibilidad de renegociación (1911-1920).

La situación financiera que afrontaba el gobierno mexicano al triunfo de la revolución era la siguiente: A la caída del gobierno de Porfirio Díaz (1910), las reservas en las arcas nacionales ascendían a 62'483,119. pesos.¹ Debido a los gastos de pacificación del movimiento revolucionario y al licenciamiento de su ejército², hacia el mes de noviembre de 1911 y según el informe del presidente provisional, Francisco León de la Barra, estas reservas habían descendido aproximadamente a 48 millones de pesos.

^{1/} TURLINGTON, Edgar. Mexico and his foreign creditors. Columbia University Press, New York, 1930, 449 pp.

^{2/} BAZANT, Jan. Historia de la Deuda Exterior de México, 1823-1946. Colmex, México, p. 173.

El estado de la deuda externa para ese año era el siguiente:

(En pesos)

Bonos pendientes de 1888, 1889 (Tehuantepec, F.C.), 1890, 1893	23,476.
Bonos de 1889 al 5 % (Cd. de México)	15'753,219.
Bonos de 1899 al 5 %	103'856,261.
Bonos de 1904 al 4 %	76'680,839.
Bonos de 1910 al 4 %	106'663,830.
Bonos de 1886 al 3 %	44'117,870.
Bonos de 1894 a 1909 al 5 %	92'054,178.
Bonos por subsidios al ferrocarril y trabajos de los puertos (Veracruz, Tampico y Mazatlán)	457,952.
Intereses vencidos sobre bonos garantizados de los estados	96,469.
Total	439'704,094.

(Fuente: Turlington, Edgar. Mexico and his foreign creditors
....p.246).

Por otra parte, las obligaciones de los ferrocarriles que habían sido garantizadas por el gobierno, tanto en capital como en intereses, ascendían a 138'475 mil pesos. La deuda total del Estado Mexicano, directa e indirecta, sumaba aproximadamente 578'179,094 pesos.³ Madero, presionado por los inmensos gastos que requería la estabilización del país, logró allegarse recursos a través de un empréstito a corto plazo por 10 millones de dólares pactado con las casas Speyer & Co. de Nueva York y Speyer Bros. de Londres. Dicho empréstito fue contratado para pagarse en junio de 1913 con un interés anual del 4.5%.⁴ Se aceptó la concertación de este préstamo a corto plazo bajo condición de que antes de que dicho contrato expirase, se hubiese ya colocado un empréstito por

³/ TURLINGTON, op. cit., p. 246.

⁴/ LOBATO LOPEZ, Ernesto. El crédito en México, esbozo histórico hasta 1925. F.C.E., México, 1945, p. 252-253.

un periodo más largo y en condiciones mayormente favorables para México. Pero Madero no pudo ver cumplirse tal expectativa. En febrero de 1913, Victoriano Huerta, mediante un golpe de Estado, asumió el poder ejecutivo de la Nación. Para entonces se encontraba en marcha la contratación de un empréstito con un grupo de banqueros norteamericanos y europeos. Aún a pesar del golpe de Estado y del asesinato de Madero, las pláticas siguieron su curso y no hubo reacción diplomática alguna por parte del gobierno norteamericano; esto último parece confirmar la gran implicación que se le atribuye a Henry Lane Wilson, entonces embajador de Estados Unidos en México, en el golpe de Estado de Huerta. "En marzo 3, 1913, se reportaba que oficiales de la Administración Taft, la cual estaba por expirar al día siguiente, prestaban su atención, no a la cuestión del reconocimiento del Gral. Huerta, sino al financiamiento de su gobierno. El embajador americano en México, aún no estando autorizado a dar reconocimiento formal a Huerta, había establecido relaciones informales con los oficiales del gobierno de éste, pues no estaba previsto que el reconocimiento formal de Huerta sería largamente denegado por la administración entrante del Presidente Wilson"⁵.

Aún con el obstáculo que le representaba la falta de reconocimiento por parte de los Estados Unidos, Huerta encontró alternativas para financiar su gobierno. Durante mayo y junio de 1913, el gobierno de Huerta logró colocar en la bolsa de Londres un préstamo de 16 millones de libras esterlinas que equivalían aproximadamente a 156 millones de pesos, a una tasa de interés anual del 6% y amortizable a 10 años. Dicho préstamo fue concedido por casas bancarias de París, Berlín, Londres y Nueva York. Como garantía para respaldar esta contratación, se ofrecía el 38% de los ingresos provenientes del impuesto sobre importación y exportación. Cabe aclarar que el 62% restante estaba ya comprometido como garantía en los adeudos de 1899 y 1910. Del mencionado empréstito

⁵/ TURLINGTON, op. cit., p. 248.

de 1913, sólo se lograron colocar en firme en el mercado financiero internacional bonos por 6 millones de libras esterlinas, que cotizados al 90% de su valor nominal, producían 52'560 mil pesos, los cuales fueron destinados en su mayoría al pago de las obligaciones generadas por Madero en 1912. Por tanto, este adeudo fue reconocido por gobiernos posteriores e incorporado a la deuda externa nacional⁶. Del préstamo de 6 millones de libras (52'560 mil pesos) colocado en firme, el gobierno de Huerta recibió de hecho sólo 12 millones de pesos.

En la adquisición de los bonos, la participación extranjera se dio como sigue:

Grupo francés	45.125	% de los bonos.
Grupo inglés	19	% de los bonos.
Grupo alemán	19	% de los bonos.
Grupo norteamericano	11.875	% de los bonos.
Banco nacional de Mex.	5	% de los bonos.

(Fuente: Bazant, Jan. Historia de la deuda externa... p.176).

La baja participación del grupo norteamericano puede atribuirse al no reconocimiento del gobierno de Huerta por parte de la administración de Wilson.

El resto del préstamo (10 millones de libras) nunca llegó a colocarse en firme, sin embargo, Huerta especuló con la promesa de estos bonos (conocidos como Serie B del préstamo de 1913) y emitió títulos provisionales en sustitución de ellos logrando que la banca se los canjeara por efectivo⁷. Estos adeudos no fueron reconocidos

⁶/ LOBATO, op. cit., p. 115-116.

⁷/ Si se desea ahondar sobre la situación de la banca durante el gobierno de Victoriano Huerta, es pertinente consultar las obras de: LOBATO LOPEZ, op. cit. y SEMO CALEV, Enrique. La Deuda Exterior

posteriormente. Tampoco lo fueron los bonos emitidos como Serie C del mismo préstamo de 1913 y entregados a John W. Kay (Emisión Kay) a cambio del control de la Cía. Empacadora Nacional Mexicana y para la adquisición de pertrechos de guerra proporcionados por distribuidores europeos.

Finalmente, el 13 de enero de 1914, Victoriano Huerta expide un decreto mediante el cual suspende por 6 meses el servicio de la deuda externa. Esta moratoria se extendería indefinidamente. Seis meses después de la expedición de este decreto (15 de julio), Huerta renunció al gobierno y en agosto del mismo año Carranza toma el poder ejecutivo autodenominándose "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista".

Al caer Huerta, el adeudo externo se había reducido en 40 millones de pesos (dado que se habían cubierto las obligaciones adquiridas por Madero en 1912), pero había aumentado en 60 millones (debido al adeudo reconocido de los bonos Serie A del préstamo contraído por Huerta en 1913). Las deudas directa e indirecta sumaban, a estas fechas, 638 millones de pesos; los intereses seguían corriendo y algunos montos estaban próximos a vencerse. La deuda externa aumentó considerablemente debido a la falta de pago.

Durante la época en que Carranza se mantuvo al frente del gobierno de nuestro país (1914-1920), todos los intentos de concertar un préstamo fracasaron puesto que la situación económica nacional no ofrecía condiciones favorables para el mercado externo. Debido a "la grave alteración experimentada en la circulación fiduciaria por la inconvertibilidad de los billetes de banco y la sobre-emisión de los mismos, así como por el exceso de papel (moneda) lanzado por el gobierno constitucionalista y los jefes

en la Historia de México, 1910-1963. UNAM, México, 1965, 211 p.

militares que lucharon contra el huertismo"⁸, Carranza enfrentó una fuerte crisis. Hay que anotar, además, que en general las actividades económicas productivas se hallaban paralizadas. Al no obtener ingresos vía externa y para agenciarse recursos a nivel interno, Carranza gravó el petróleo con nuevos impuestos, generando así una fuente de ingresos más o menos continua. Pero lo que en realidad financió el gasto público fue la exagerada emisión de billetes a la que recurrió antes y durante su administración, misma que ascendió a 700 millones de pesos⁹. Esta situación condujo a la extrema depreciación de nuestra moneda, a la especulación del papel moneda y al caos financiero que perduró hasta 1917.

Carranza dispuso una serie de medidas a fin de sanear la circulación fiduciaria. En 1915 decretó la cancelación de concesiones bancarias en el caso de que las instituciones de crédito no presentaran, en reservas metálicas, al menos el 50% de las emisiones de billetes que tuviesen circulando en el mercado. De los 19 bancos existentes en la República, 10 perdieron su concesión y 9 pudieron, con gran esfuerzo, ajustarse a la Ley¹⁰. Para entonces, el gobierno carrancista manifestaba su deseo de crear el Banco Unico de Emisión para unificar la circulación y estabilizar la moneda. Esta empresa se veía obstaculizada debido a que se necesitaba que los bancos cedieran sus reservas metálicas para constituir el fondo mínimo del Banco Unico. Sumando a esto las malas condiciones financieras y los transtornos políticos del país, la creación del banco hubo de esperar hasta 1925.

⁸/ LOBATO, op. cit., p. 265.

⁹/ TURLINGTON, op. cit., p. 263.

¹⁰/ LOBATO, op. cit., p. 270.

Durante la administración de Carranza las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos fueron sumamente tensas. Aun cuando su gobierno había sido reconocido "de facto" en octubre de 1915, este reconocimiento no implicaba de manera alguna la promesa de asistencia financiera proveniente del exterior. A su vez, Carranza declaraba no reconocer los adeudos concertados por Huerta, exceptuando aquellos utilizados para cubrir las obligaciones de Madero (Bonos Serie A, préstamo de 1913)¹¹. Para finales de 1915, el gobierno carrancista decidió no negociar un empréstito externo y esperar condiciones más favorables. Por su parte los Estados Unidos adoptaron una política de "alejamiento" que no contribuyó a mejorar la situación.

La tensión diplomática aumentó cuando en marzo de 1916, Villa atacó el pequeño poblado de Columbus, New Mexico. Amparadas bajo una malentendida autorización del gobierno mexicano, tropas norteamericanas se internaron en territorio nacional con el objetivo de aprehender a Villa. Este ejército fue conocido como la "expedición punitiva" y estuvo comandada por el Gral. John Pershing. Al cabo de un tiempo y al ver que no se lograba el propósito perseguido, Carranza demandó al Departamento de Estado norteamericano la salida de sus fuerzas. Este hizo caso omiso de la demanda e intentó sacar ventaja de la situación para presionar al gobierno carrancista en otras cuestiones de su interés. A su vez, el gobierno interpretó esta actitud como una velada amenaza de intervención por lo que adoptó una política defensiva. De hecho se dio el caso de enfrentamientos entre las tropas mexicanas y las fuerzas de Pershing (junio 21, 1916). Esta movilización militar implicó grandes erogaciones a las arcas nacionales, por lo que la crisis económica se agudizó. Las relaciones mexico-norteamericanas se tornaron hostiles y la posibilidad del préstamo externo se alejó aún más. Sin otra alternativa, Carranza tuvo que acudir al crédito interno. La imposibilidad de ofrecer garantías y la gravedad de la

¹¹/ TURLINGTON, op. cit., p. 265.

situación requerían de medidas drásticas. En abril de 1916, expidió un decreto en el que se ordenaba el retiro del papel moneda circulante lanzando en sustitución una emisión de papel moneda "infalsificable" (que ascendía a 500 millones de pesos), en la que supuestamente cada peso era respaldado por un valor de 20 centavos oro. La realidad era que no existían reservas metálicas suficientes para mantener esta garantía, por lo que para septiembre del mismo año, el valor de cada peso en oro era de 5 centavos¹². Ante la desesperada situación, el gobierno consideró que: " Por lo que se refiere a la circulación de billetes de banco... para sanearla de las irregularidades que presentaba y, además, para evitar que el libre manejo de las instituciones emisoras estorbara los planes de organización bancaria y complicara, como complicó por algunos meses, los problemas del medio circulante con la práctica de operaciones especulativas y el fomento de la baja del infalsificable, era necesaria y procedente la incautación de los bancos emisores"¹³. Por tanto, el 15 de septiembre de 1916, se expidió el decreto respectivo que concedía a los bancos sesenta días para que aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad del billete circulante. De antemano se sabía que las instituciones no lograrían ajustarse a la ley. Luego de la promulgación del decreto se nombró un Consejo de Incautación en cada banco que "tenía facultades para vigilar la conservación de las especies metálicas, para realizar toda clase de operaciones con objeto de preservar los intereses del banco y para liquidar la institución, previa anuencia de la Secretaría de Hacienda"¹⁴. Debido a la incapacidad de los bancos para incrementar sus reservas, el 14 de diciembre se decretó la liquidación de todos ellos. En la práctica, la situación no cambió del todo: los bancos siguieron controlando sus negocios, pero el responsable oficial de

¹²/ Ibid, p. 267.

¹³/ LOBATO. op. cit., p. 272.

¹⁴/ Ibid, p. 273.

su funcionamiento era el Estado. La incautación duró cinco años, de 1916 a 1921.

En relación a la asistencia financiera solicitada por México, la banca de Estados Unidos adoptó una política más dura declarando que no otorgaría préstamos hasta que no existiera un gobierno estable en nuestro país, o en su defecto, hasta que el gobierno norteamericano aceptara garantizar dichos préstamos. Naturalmente, el Departamento de Estado no estaba dispuesto a otorgar dicha garantía.

En 1917, circularon en Washington ciertos informes que aseguraban que México recibía ayuda financiera de las potencias del eje, específicamente de Alemania. Carranza, por su parte, había declarado la neutralidad de su gobierno en relación al conflicto mundial. Lo anterior, en conjunto, provocaba que Carranza y su gobierno fueran identificados como germanófilos a través de caricaturas y artículos publicados por los periódicos estadounidenses¹⁵. El gobierno de México se esforzó en desmentir oficialmente los rumores que afirmaban sus relaciones con Alemania al tiempo que anunciaba estar preparado para reanudar el servicio de su deuda, pero no consiguió detener el deterioro de sus relaciones diplomáticas con el vecino país. La promulgación de la Constitución de 1917, y la inminente aplicación del artículo 27, agravó aún más la situación. Dicho artículo ocasionó una gran polémica entre los inversionistas extranjeros que, al sentirse amenazados por una confiscación de sus propiedades, acudieron al Departamento de Estado para que se presionara por la derogación del mismo. Este hecho y la distracción de recursos financieros ocasionada por la guerra, parecían alejar aún más para México la posibilidad de obtener créditos del exterior. Sin embargo, el gobierno no perdía las esperanzas y, en julio de 1917, la Cámara de Diputados autorizaba la concertación de un préstamo de 100 millones

¹⁵/ SEMO CALEV. op. cit., p. 34.

de pesos para el establecimiento del Banco Unico de Emisión. Ni el préstamo ni la creación del Banco llegaron a concretarse.

Las negociaciones para obtener un préstamo se activaron nuevamente en 1918. Esto se debió en parte a los informes proporcionados por Thomas R. Lill quién, junto con Henry Bruere, había trabajado como asesor financiero de Carranza desde 1917 y afirmaba haber "cimentado las bases para un nuevo enfoque de la cuestión financiera"¹⁶. Carranza había autorizado a Lill para que gestionara el préstamo y éste, por su parte, recomendó ampliamente la concertación del mismo. Sin embargo, el gobierno norteamericano condicionó el préstamo a que México garantizara los intereses de los propietarios extranjeros en contra de la nueva Constitución, pidiendo además que se formara un tribunal de reclamaciones con representantes de los 2 países¹⁷. Una vez más, las negociaciones quedaron estancadas.

En febrero de 1919, se creó el Comité Internacional de Banqueros (CIB). Este estuvo compuesto en un principio por 50% de representantes de firmas bancarias norteamericanas, 25% francesas y 25% inglesas; posteriormente se sumaron representantes de bancos suizos y de los Países Bajos. Desde esa fecha y hasta 1942, todos los intentos de negociación se concertaron a través de este organismo. Ese mismo mes, Rafael Nieto, Ministro de Hacienda, acudió a Nueva York para iniciar pláticas con el Comité sobre un plan financiero global en el que éste proponía "...la consolidación de la deuda mexicana en una sola emisión de bonos; el empeño de los ingresos aduanales como fianza, con alguna forma de supervisión internacional; la consolidación de la deuda de los ferrocarriles nacionales; la organización de un nuevo banco nacional con una

¹⁶/ ROSENZWEIG, Fernando. Pasado y Presente de la Deuda Externa de México. Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, El Día, México, 1988, 205 p.

¹⁷/ TURLINGTON, op. cit., p. 274.

Junta de Directores internacional, y un Tratado de Amistad y Comercio..."¹⁸. Nieto regresó a México en marzo de 1919 y, después de presentar el plan al presidente Carranza, las negociaciones terminaron. Al parecer, el presidente no estuvo de acuerdo con las propuestas del tratado y la supervisión internacional.

En 1920, al tiempo que se anunciaba la próxima reanudación de pagos de las obligaciones con el exterior, el gobierno carrancista pretendió elevar su reputación crediticia en Europa enviando a Rafael Nieto y a Cándido Aguilar a reorganizar la Agencia Financiera Mexicana en Londres. Dicho proyecto fue abandonado en abril debido al levantamiento armado del Gral. Alvaro Obregón y la subsecuente dimisión de Venustiano Carranza en favor de Adolfo de la Huerta.

II. El Convenio De la Huerta-Lamont.

Adolfo de la Huerta se hizo cargo del poder ejecutivo de la nación, en calidad de presidente interino, de mayo a noviembre de 1920. Durante este lapso dedicó, sin conseguirlo, gran parte de sus esfuerzos a lograr que Estados Unidos reconociese oficialmente su gobierno. El primer obstáculo a vencer era la renuencia mostrada por el presidente Wilson para otorgar el reconocimiento al gobierno delahuertista. Wilson condicionó dicho reconocimiento declarando que no restablecería relaciones diplomáticas con México hasta obtener seguridad sobre los puntos que habían quedado pendientes con el gobierno carrancista, y estos eran principalmente:

a) Reconocimiento de México de sus obligaciones según el derecho internacional, lo que implicaba, naturalmente, la reanudación inmediata del pago de la deuda externa y la garantía incondicional

¹⁸/ ROSENZWEIG, op. cit., p. 122.

de que se proporcionaría protección a las vidas y propiedades de ciudadanos norteamericanos residentes en México (dueños de compañías supuestamente mexicanas, regidas supuestamente bajo leyes mexicanas).

b) Que no se diera al artículo 27 (el cual reivindicaba el derecho de la nación sobre el subsuelo) efecto retroactivo en el sentido de "confiscar" los derechos "debidamente (???) adquiridos"¹⁹.

c) Que se hiciera el pago de daños y perjuicios originados por la Revolución y otras causas a partir de 1868²⁰.

De esta forma, el presidente Wilson adoptó una posición intransigente y aplicó una política chantajista mediante la cual se pretendía obtener la firma de un tratado que incluyese las condiciones arriba mencionadas. A su vez, el Departamento de Estado norteamericano declaró, a través de su Subsecretario, que si se mantenía la política petrolera implementada hasta entonces se pospondría "cualquier acción que mi gobierno pueda haber querido tomar con respecto al restablecimiento de las relaciones oficiales con México, y finalmente dilatará la restauración de la confianza en la capacidad y voluntad de México para cumplir con sus obligaciones internacionales"²¹ (24 de agosto de 1920).

A partir del 10. de diciembre de 1920, el Gral. Alvaro Obregón tomó posesión de la Presidencia de la República. La situación financiera de la nación era crítica y existía la apremiante necesidad de obtener empréstitos para estabilizar la economía e iniciar la reconstrucción nacional. Obregón, conciente de ello,

¹⁹/ FREEMAN Smith, Robert. Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México, 1916-1932, Extemporáneos, México, 1972, (a pleno sol), p. 267.

²⁰/ ZORRILLA, Luis. Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, 1800-1958, Porrúa, México, 1977, (Tomo II) p. 354.

²¹/ Ibid., p.356.

orientó su estrategia política a la consecución de estos fines. El primer paso era recuperar la confianza de los inversionistas extranjeros y reivindicar la credibilidad crediticia de la nación. No era empresa fácil, mucho menos si no se deseaba comprometer la soberanía nacional. Además, eran muchos los recelos despertados por la promulgación de la Constitución de 1917 (principalmente sus artículos 3o., 27, 33 y 130) y por la circular del 10 de julio de 1920, en la cual se establecían las condiciones que regirían para las concesiones en zonas federales, condiciones que no favorecían los intereses de las compañías petroleras y por ende, habían generado la protesta de éstas ante el Departamento de Estado norteamericano. Una vez más "la cuestión petrolera se había convertido en el símbolo más visible del conflicto de intereses, que era más amplio, entre los inversionistas norteamericanos y los nacionalistas revolucionarios mexicanos²²".

Obregón mantuvo una abierta disposición a conciliar intereses, aun favoreciendo a los norteamericanos, con tal de conseguir el reconocimiento y, con él, el tan ansiado empréstito que destinaria a la reconstrucción nacional. Sin embargo, sabía que no existía posibilidad de préstamo anterior al reconocimiento.

Es necesario aclarar que algunos países europeos y latinoamericanos habían otorgado su reconocimiento al gobierno de Obregón desde que éste había entrado en posesión de la presidencia, no obstante, otras naciones se encontraban en espera de la acción que tomase Estados Unidos, que después de la primera guerra mundial se alzó como la potencia económica más fuerte y se adjudicó la representación principal de todos los acreedores extranjeros de nuestro país.

Dispuesto a encontrar una solución al conflicto, tanto del reconocimiento como de la reanudación de pagos de la deuda externa,

²²/ FREEMAN, op. cit., p. 265.

Obregón decidió negociar con el Comité Internacional de Banqueros (CIB) como representante de los tenedores de bonos e invitó a Thomas L. Lamont a que visitara México para hablar acerca de un posible préstamo. Los banqueros intentaron corresponder a la actitud conciliadora del gobierno mexicano, pero el Departamento de Estado argumentó que "un arreglo financiero influiría en las autoridades mexicanas para no tomar otras medidas (políticas) que (ellos) querían previas al reconocimiento"²³. Por lo tanto, el Departamento de Estado ordenó se declinara la invitación hecha por México. Era claro que no existiría posibilidad alguna de préstamo antes de resolver el conflicto del reconocimiento.

En abril de 1921, Obregón declaró públicamente que su gobierno no aplicaría el artículo 27 de manera confiscatoria ni retroactivamente; además "invitó a los tenedores extranjeros de títulos mexicanos para que designaran representantes que entablaran negociaciones con el gobierno para reanudar los pagos de interés y amortización del capital"²⁴. La situación era delicada. Obregón no podía aplicar de facto las leyes relativas al petróleo, pero tampoco quería derogarlas. No podía garantizar el pago de la deuda externa sin conseguir dinero fresco que habilitara el erario nacional. Tampoco pretendía dar un tinte confiscatorio a la Reforma Agraria, y reiteradamente se hacían declaraciones en el sentido de que a toda expropiación correspondería una justa indemnización. Puede afirmarse que buscaba aplicar una política conciliatoria en relación con los intereses norteamericanos.

Para mayo de 1921, el Departamento de Estado norteamericano propuso al gobierno de México la firma de un Tratado de Amistad y Comercio (del cual ya se habló en el capítulo anterior) que nulificaba los propósitos de reforma agraria y nacionalización

²³/ ZORRILLA. op. cit., p. 357.

²⁴/ Ibid, p. 358.

petrolera. Dicho tratado era a todas luces desventajoso para México y su aceptación hubiera significado el total sojuzgamiento de la nación ante el extranjero. Obregón rechazó firmarlo y las negociaciones diplomáticas se estancaron nuevamente.

La principal preocupación del gobierno obregonista era encontrar la manera de recuperar su crédito internacional y reiniciar el servicio de la deuda cuya suspensión databa desde 1913. Al no encontrar solución por la vía diplomática se probaron otras alternativas. El 7 de junio de 1921, Obregón decretó el establecimiento de un nuevo impuesto sobre exportación de petróleo que se destinaría totalmente a cubrir el servicio de la deuda externa. Las compañías petroleras manifestaron su total oposición a dicha medida y amenazaron paralizar la producción del hidrocarburo, además de organizar una campaña de descrédito en contra del gobierno, no obstante, la medida no fue revocada y esta situación propició que se entablaran negociaciones entre los representantes de las compañías y el gobierno mexicano. En septiembre de 1921, se estableció un acuerdo en el cual se aceptaba el pago del impuesto de exportación con bonos vencidos de la deuda externa de México, es decir, que el gobierno se comprometía a aceptar los bonos a su valor nominal en pago del impuesto, bonos que las compañías podían conseguir en el mercado al 50% o 40% de su valor nominal. Esta transacción representaría un ahorro seguro para las compañías petroleras, mientras que México recuperaría parte de sus bonos vencidos. Los representantes de las compañías petroleras propusieron la organización de un consorcio de bancos que se encargara de la compra de estos bonos, por lo que se intentó negociar con Thomas L. Lamont para que fuera el CIB quien se hiciera cargo de tal empresa. Lamont rechazó definitivamente la proposición del sector petrolero e hizo todo lo posible porque tal acuerdo fuera revocado. Argumentó que dicho pacto era ilegal y no ético. Los bancos no podían ni debían prestarse a la especulación a bajo precio de los bonos que ellos mismos habían vendido a su valor nominal. Sumado a esto, Lamont argumentaba también la

ilegalidad del procedimiento, puesto que el impuesto de exportación de petróleo constituía parte de las garantías ofrecidas a los tenedores de bonos y supuestamente los ingresos por este concepto debían ser aplicados al pago de intereses o adquisición de bonos a la par, en vez de especular con su bajo valor debido a la falta de pago del gobierno.²⁵ Parece ser que el afán del Ministro de Relaciones Exteriores por enlazar el acuerdo pactado con los petroleros y el pago de la deuda, fue lo que provocó que las negociaciones con Lamont fracasaran nuevamente. A pesar de ello, en 1922, durante la discusión del dictamen referente al Convenio De la Huerta-Lamont que tuvo lugar en la Cámara de Diputados, se mencionó que la política esgrimida de contraponer los intereses petroleros a los bancarios por medio de un acuerdo en el que los petroleros pagasen los impuestos de exportación al petróleo mediante títulos de la deuda pública, significaba para los petroleros una gran economía: "...(Se trataba de) provocar a los banqueros para que éstos, ante el peligro de que la nación recobrase a bajo precio los bonos que se encontraban en el mercado, tuviesen que buscar un arreglo que subiese de valor y reconociese con mayor estimación los títulos de la deuda pública..."²⁶ Finalmente, el 21 de febrero de 1922, el acuerdo realizado entre el sector petrolero y el Ministro De la Huerta, quedó legalmente revocado debido en gran parte a la insistencia de Lamont.

La situación que provocó el acuerdo del pago del impuesto sobre exportación petrolera, dio como resultado que las negociaciones sobre el servicio de la deuda externa se retomaran nuevamente. A partir de marzo de 1922, Obregón anunció que De la Huerta visitaría Nueva York para renegociar con la banca los asuntos de la deuda y reafirmar su disposición de asumir sus obligaciones externas; todo esto con el fin de lograr que Estados

²⁵/ TURLINGTON, op. cit., p. 284.

²⁶/ BAZANT, op. cit., p. 187.

Unidos reconociese oficialmente su gobierno. En mayo de 1922, Obregón autorizó a De la Huerta a que partiera para Nueva York y se entrevistara con los miembros del CIB para la firma de un convenio, pero sin dejar de advertirle que antes de cualquier acuerdo era necesario obtener el reconocimiento y la concertación de un préstamo que permitiera rehabilitar el erario público. México difícilmente podía afrontar cualquier negociación si ésta no incluía la provisión de recursos financieros frescos para la economía nacional.

Obregón tenía objetivos muy precisos con respecto a la renegociación y éstos eran los siguientes:

- Llegar a un acuerdo satisfactorio en relación a la deuda externa.
- Rebajar los intereses acumulados.
- Obtener un empréstito para la formación del Banco Nacional de Emisiones y para el desarrollo agrícola, especialmente para proyectos de irrigación.
- Evitar comprometer gran porción de los ingresos nacionales en la cobertura de pagos anuales de la deuda.

Sin embargo, a pesar de que Obregón ordenó que no se firmara ningún acuerdo si no se obtenían las bases para los préstamos que necesitaba, el resultado de las negociaciones fue el convenio De la Huerta-Lamont²⁷ firmado el 16 de junio de 1922, mediante el cual se renovaba el pago de la deuda externa de México bajo las condiciones descritas a continuación.

²⁷/ MEXICO, Leyes, Estatutos, etc. Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la deuda exterior de México. S.H.C.P., México, p. 323-352.

El gobierno de México se comprometió a cubrir íntegramente capital e intereses a partir de la época de la suspensión y acordó con el CIB:

a) En cuanto a intereses atrasados:

- Los tenedores de bonos renunciarían al pago en efectivo de todos los intereses vencidos y pagaderos hasta el día 2 de enero de 1923, tanto de las obligaciones del gobierno como de las de los ferrocarriles.
- Que renunciarían al pago de todo interés sobre los intereses atrasados vencidos y pagaderos hasta el 2 de enero de 1928, tanto de obligaciones del gobierno como de los ferrocarriles.
- Que los cupones de cobro de intereses serían depositados por los tenedores donde el CIB lo indicase recibiendo a cambio de aquellos certificados por su valor nominal. Para cubrir estos adeudos el gobierno destinaría, a partir del 1ro. de enero de 1928, sumas anuales iguales y suficientes para retirar a la par dichos recibos o certificados. Asimismo el CIB indicaría la institución donde el gobierno de México depositaría los montos de amortización, así como la forma de distribución de éstos.

b) Todos los fondos de amortización se pospondrían por un periodo no excedente de 5 años a partir del 1ro. de enero de 1923.

c) En cuanto a las obligaciones vencidas del gobierno, todos los pagarés vencidos o próximos a vencerse se prorrogarían por un plazo razonable.

d) La reanudación del pago de intereses corrientes se estipuló de la siguiente forma:

1. El primer año el gobierno destinaría un fondo mínimo de 30 millones de pesos, mismo que aumentaría anualmente cinco millones de pesos por un periodo de 4 años. De esta forma, al quinto año el fondo mínimo sería de 50 millones de pesos.
2. Si dentro del periodo de cinco años no se completase el fondo mínimo, el gobierno destinaría de sus otros ingresos una suma suficiente para garantizarlo a fin de cumplir en las fechas y montos que se hubiese acordado el pago de los intereses corrientes.
3. Los ingresos dados como garantía para constituir el fondo mínimo fueron los siguientes:
 - * Producto total de los derechos de exportación del petróleo, así como cualquier aumento que hubiese en los mismos.
 - * El impuesto del 10% sobre las entradas brutas de los ferrocarriles así como, si las hubiere, las utilidades líquidas de los mismos.
4. La diferencia resultante de las sumas pagadas en efectivo a cuenta de los intereses corrientes y la suma total a pagarse por ese concepto durante los cinco años a contarse a partir del 2 de enero de 1923, sería cubierta por medio de títulos (scrip) que habrían de ser emitidos por el gobierno de México y entregados por conducto del CIB. El gobierno se reservaba la opción de comprar esos títulos (scrip) en el mercado para su cancelación en la forma convenida previamente con el Comité.
5. El pago en efectivo de los intereses corrientes comenzaría con los intereses vencidos y pagaderos después del 2 de enero de 1923. La reanudación total en efectivo del servicio de la deuda, incluyendo los pagos integros de los fondos de

amortización, comenzaría con los pagos vencidos y pagaderos a partir del día 10. de enero de 1928.

e) En cuanto a los Ferrocarriles Nacionales: Los tenedores de bonos y pagarés en circulación de los Ferrocarriles Nacionales, presentarían sus títulos para ser sellados con el compromiso del gobierno de México, según el cual éste se hacía cargo del pago del principal, intereses y fondo de amortización de esos títulos. El gobierno se convertía, por tanto, en acreedor de los ferrocarriles y se comprometía a devolverlos a la empresa privada en un plazo razonable y en el mismo estado en que se encontraban al hacerse cargo de ellos.

Como ya se mencionó, el 10% anual de los ingresos brutos se entregaría para el servicio de la deuda pública; asimismo las utilidades líquidas de la empresa se sumarían al fondo mínimo de servicio.

Los pagarés de los ferrocarriles, que estuvieran vencidos o próximos a vencerse, serían prorrogados por un plazo razonable.

En el mismo acuerdo se incluyó una cláusula en la que se declaraba que si por algún motivo el convenio no se llevaba a cabo en todas sus partes dentro del periodo de 5 años, los tenedores de bonos reasumirían todos sus derechos contractuales.

Las deudas incluidas en el convenio del 16 de junio de 1922 fueron las siguientes:

CAPITAL

Obligaciones directas e indirectas de la deuda pública federal:

Empréstito consolidado exterior del 5% de 1899	\$	97'206,829.
Deuda exterior mexicana del 4% de 1910		101'898,810.
Bonos del Tesoro del Gob. Fed. Mex. 6%, 1913		58'500,000.
Empréstito municipal de la Cd. México 5%		13'525,815.

Deuda del 4%, oro, de 1904	74'312,800.
Bonos de la Caja de Préstamos, del 4½ %	50'000,000.
Deuda interior consolidada, del 3%	41'796,250.
Deuda interior amortizable, del 5%	94'298,200.
Bonos de hipoteca general de los Ferrocarriles Nacionales (FN)	101'497,150.
Bonos del Ferrocarril de Veracruz al Pacífico	14'000,000.
Bonos del Ferrocarril de Tehuantepec, 5%	18'708,977.
Bonos de 2a. hipoteca del 4½ %, FN Tehuantepec	3'722,995.
SUMA	\$ 669'467,826.

Obligaciones incorporadas a la deuda pública federal:

Bonos de oro, hipoteca preferente, 4½ %, FN	\$ 169'608,230.
Bonos de oro, 1a. hip. preferente, 4½ %, FN	46'000,000.
Bonos de oro, 1a. hip. consolidada, 4½ % FN	49'480,000.
Bonos de hipoteca preferente, 4½ %, del Ferrocarril Internacional (FI)	11'699,993.
Bonos de oro, 1a. hip. consolidada, 4%, FI	8'413,000.
Bonos de oro, 1a. hip. 5% F. Panamericano	4'006,000.
Bonos de oro, hipoteca general, 5%, FP	2'968,000.
Pagarés de equipo, 1a., 2a., 8a., y 10a., series, del Ferrocarril Central (FC)	1'900,833.
Bonos de prioridad, 5% del FC	2'748,000.
Pagarés del 6%, serie "B", FN	3'019,504.
Pagarés del 6%, tres meses, FN	1'492,000.
Pagarés del 6%, tres años, FN	4'920,650.
Pagarés del 6%, serie C, FN	1'626,109.
Pagarés del 6%, tres años, FN	53'460,000.
Pagarés del 6%, 2 años, FN	2'806,000.
Bonos de Veracruz, Tamaulipas y Sinaloa, para obras de saneamiento	3'500,000.
SUMA	\$ 367'648,319.

extranjeros"²⁸. En cuanto a las negociaciones realizadas con el sector petrolero acerca del impuesto de exportación: "De la Huerta esperaba obtener un préstamo o un anticipo de los impuestos de cuando menos 25 millones de dólares a cambio de garantizar la tasa del 40%... A principios de julio de 1922 algunos ejecutivos petroleros estaban dispuestos a convenir en un anticipo si podían lograr el consenso mexicano para la creación de una corporación de desarrollo que controlara casi toda la industria petrolera del país. El Secretario Hughes expresó su desaprobación de cualquier préstamo y los petroleros se atuvieron a su decisión: Así pues, De la Huerta regresó a México con convenios sobre el impuesto de exportación pero sin préstamo ni reconocimiento. Era una situación extremadamente embarazosa para el Ministro de Hacienda, que había puesto en juego su carrera política en los arreglos para el desarrollo económico de su país"²⁹.

Entre las múltiples objeciones³⁰ interpuestas al convenio De la Huerta-Lamont se encuentran las siguientes:

- Las deudas que originalmente habían sido contratadas en libras esterlinas o que eran pagaderas en monedas europeas fueron convertidas a dólares.
- Se había aceptado incorporar la deuda de los Ferrocarriles Nacionales (500 millones de pesos), a sabiendas de que la empresa estaba en bancarrota total y no podrían obtenerse de ella utilidades suficientes para respaldar el servicio de la deuda. A esta objeción se anteponía el argumento de que el gobierno debía compensar la incautación sufrida por los ferrocarriles durante la revolución y al mismo tiempo evitar

²⁸/ FREEMAN, op. cit., p. 311-312.

²⁹/ Ibid, p. 314.

³⁰/ MENDEZ, Oscar E. Las deudas nacionales incluídas en los convenios de 1942 y 1946, Banco de México, México, 1957, p. 131-132.

que, al vencerse las hipotecas, éstos pasaran a manos extranjeras.

- La inclusión de la deuda de la Caja de Préstamos, puesto que formalmente era una institución privada. Con respecto a este punto se esgrimía el hecho de que tal institución tenía afectadas varias fincas del país con créditos hipotecarios y se deseaba evitar el embargo.
- Se objetaba también el que se hubieran asimilado las deudas de la Cd. de México, cuando la municipalidad disfrutaba de rentas propias desde 1917, además de las deudas de los puertos cuyos ayuntamientos recibían el 2% sobre derechos de exportación. La razón de que era necesario consolidar la deuda en una sola emisión no parece haber sido satisfactoria.
- Quizá la mayor crítica que recibió el convenio fue la de que no existía acreditación alguna que legitimara al CIB como representante de los acreedores de México, además de que el convenio de depósito de los bonos suscrito con dicho Comité era muy desventajoso para la Nación. En el momento de la firma del convenio, el CIB no poseía una acreditación legítima, sin embargo, el consenso fue otorgado por los tenedores de bonos, puesto que "el total del capital que mostró su adhesión al convenio de 1922 llegó al 98% y deudas hubo que se adhirieron en su totalidad".³¹

Para que el gobierno hubiera afrontado con éxito los compromisos pactados en el convenio, era necesario haber obtenido un empréstito considerable para impulsar la economía nacional. El préstamo no pudo obtenerse pero "el convenio parece haber sido el

³¹/ BAZANT, op. cit., p.193.

precio que el Gral. Obregón tuvo que pagar para ser reconocido como gobernante legítimo en Washington"³².

El gobierno de Obregón fue reconocido en septiembre de 1923, después de la firma de los Tratados de Bucareli. A fines de ese mismo mes, el gobierno de México depositó (con gran esfuerzo) 15 millones de dólares correspondientes al fondo mínimo de ese año, de los cuales, Dls. 362,455. fueron facilitados en préstamo por el mismo CIB.

Por otra parte, a raíz de su fracaso en la concertación del préstamo, el ministro De la Huerta se había distanciado de Obregón y, a finales de 1923, so pretexto de la firma de los Tratados de Bucareli, se levantó en armas en contra del gobierno obregonista. La represión de tal asonada costó al gobierno entre 50 y 60 millones de pesos. Ante tales acontecimientos, se aplicó una política de austeridad y, en 1924, el nuevo Ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, intenta negociar un préstamo de 15 a 20 millones. Lamont nuevamente denegó la petición alegando fragilidad de garantía. Además de esto, las compañías petroleras anunciaban la drástica baja de la producción del crudo (recuérdese la Faja de Oro) y el descenso de la exportación petrolera de un promedio de 576 a sólo 293 millones de pesos. En síntesis, las diversas dificultades económicas y políticas que se presentaron en el país derivaron en la suspensión del convenio de 1922.

Para 1924, sólo se habían depositado 700 mil dólares de los 17 millones y medio correspondientes al fondo mínimo de ese año. Naturalmente, el convenio era insostenible para la capacidad financiera de México por lo que el 30 de junio de 1924, Obregón decretó la suspensión formal del pago de la deuda justificando en los considerandos del decreto:

³²/ Ibid, p. 193.

"...6o. Que durante las negociaciones de Nueva York estuve insistiendo con el señor De la Huerta en la necesidad de concertar previa y simultáneamente a la ratificación del convenio un empréstito destinado a la ejecución de obras de Irrigación y al establecimiento del Banco Unico de Emisión, con el propósito de poder garantizar mediante el mejoramiento económico general que provocaran tan benéficas inversiones, el exacto cumplimiento de las obligaciones engendradas por el citado convenio.

"...7o. Que debido a las repetidas y enfáticas afirmaciones del señor De la Huerta de haber ASEGURADO el logro de dicho empréstito, no traté ya de mejorar las condiciones pactadas para la reanudación del servicio de la deuda, encontrándose con la ayuda de tal empréstito dentro de las posibilidades financieras del Gobierno y no vacilé en ratificar el convenio y en enviarlo con la iniciativa correspondiente de ley al H. Congreso de la Unión.

"...9o. Que desde entonces la preocupación predominante de este Ejecutivo y su propósito más firme, aun a costa de los mayores sacrificios, ya que las afirmaciones del señor De la Huerta en relación con el empréstito antes mencionado resultaron a la postre falsas, han tendido siempre hacia el fiel cumplimiento de las estipulaciones del convenio de Nueva York..."³³

Como puede apreciarse, Adolfo De la Huerta tejió la soga que acabaría por ahorcarlo y el pago de la deuda fue, de primera intención, suspendido temporalmente.

³³/ MEXICO, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Deuda Exterior de México (por) Francisco Vázquez del Mercado, México, 1931, p. 14-15.

III. La Enmienda Pani-Lamont.

La suspensión de pagos decretada por Obregón el 30 de junio de 1924, permitió liquidar la deuda interna flotante y nivelar el presupuesto del gobierno, lo que se tradujo en mayor beneficio al interior de la economía nacional.

A fines de enero de 1925, siete meses después de haber sido decretada la moratoria del servicio de la deuda, se reanudaron las pláticas con el Comité Internacional de Banqueros (CIB). Alberto J. Pani, nuevo Secretario de Hacienda, solicitó un préstamo de 60 millones de dólares los que, según proponía, serían distribuidos de la siguiente manera: 25 millones para sanear el déficit presupuestal del gobierno, 17.5 millones para reanudar el servicio de la deuda y cubrir pagos vencidos, y 17.5 millones para crear el Banco Unico de Emisión. Thomas Lamont, representante del CIB, consideró exagerada la petición. El CIB sólo estaba dispuesto a otorgar un préstamo de 20 millones de dólares siempre y cuando obtuviese como garantía el total de ingresos por impuesto sobre exportación petrolera, el pago de los intereses vencidos de 1924, y la seguridad de que los ferrocarriles fueran devueltos a la iniciativa privada. El Presidente Calles rechazó el préstamo bajo estas condiciones, sin embargo, la deuda externa aumentaba, y era necesario insistir en negociar con el CIB la revisión del convenio de 1922.

El 20 de agosto de 1925, el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, declaró que gracias a la reorganización administrativa y a los ahorros logrados por el gobierno, era posible reanudar el servicio de la deuda; además, se habían iniciado obras de irrigación y construcción de caminos, y se anunciaba también que el 10. de septiembre se inauguraría el Banco Unico de Emisión, todo esto sin necesidad del préstamo de 60 millones que había sido negado por el Comité.

El CIB protestó en contra de la creación del Banco Unico, argumentando la ilegalidad de distraer fondos que, de acuerdo al convenio de 1922, estaban comprometidos para el pago del servicio de la deuda. Thomas Lamont comunicó al Secretario de Hacienda: "El Comité espera que pronto encontrará medios el gobierno que lo habiliten para realizar sus planes en este respecto, pero está en la obligación...de advertir al Secretario de Hacienda que, a juicio del Comité, si se lleva a cabo el plan del Banco (Banco Unico) según se indica, los tenedores de bonos tienen que creer que el gobierno ha faltado irrevocablemente a su compromiso con ellos y se dirigirán al Comité para que este declare como definitiva la falta de cumplimiento del contrato y los deje en libertad del convenio, dándoles ocasión de buscar, por medio del Departamento de Estado y por las otras oficinas extranjeras, la forma de llevar su protesta para que se satisfagan sus derechos o cualesquiera otros medios que puedan utilizar"³⁴.

A pesar de las protestas del CIB y de su intransigente actitud para renegociar el convenio, los funcionarios mexicanos estaban concientes de que, en el fondo, los banqueros norteamericanos no deseaban declarar la suspensión definitiva del convenio de 1922 y cederían a la petición de modificarlo. El Secretario Pani perseguía lograr en esta revisión dos resultados fundamentales:

1) La posibilidad de reanudar el servicio de la deuda externa sin recurrir a fuertes erogaciones inmediatas por el aplazamiento de las obligaciones vencidas y no pagadas.

2) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones futuras del servicio de la deuda, reduciendo el monto de la misma y aumentando el poder financiero del gobierno mediante: a) la desincorporación de la deuda de los ferrocarriles y b) el canje de los bonos de la Caja de Préstamos por bonos de la deuda pública sin garantía

³⁴/ SEMO CALEV, op. cit., p. 79-80.

específica, con la consiguiente cancelación de las escrituras de fideicomiso e hipoteca³⁵.

El mismo 20 de agosto, día en que Pani había declarado la creación del Banco Unico, había presentado también un memorandum que contenía una propuesta de revisión del convenio de 1922, bajo los siguientes términos: Separación de la deuda de los ferrocarriles de las obligaciones directas, ampliación del periodo de transición de 5 años comprendido en el acuerdo de 1922, reducción de las cantidades pagaderas durante ese periodo de 5 años, y mejoramiento de las garantías para el pago de intereses y amortización, lo que incluía los impuestos de producción de petróleo que se calculaba debían ascender a 20 millones de dólares anuales.

Por su parte, el CIB consideraba que para otorgar un empréstito y para reanudar relaciones, las condiciones esenciales debían ser: la devolución de los ferrocarriles a manejo privado, el pago de intereses del año de 1924, y la toma de medidas necesarias para que el pago de los impuestos sobre el petróleo se hiciera directamente en Nueva York, además de que el gobierno se comprometiera a cubrir cualquier insuficiencia sobre la producción.

Finalmente, el CIB adoptó una actitud conciliadora y decidió conceder la revisión del convenio de 1922 y su subsecuente modificación. En septiembre de 1925, se invitó a Pani a conferenciar con los banqueros en Nueva York; el resultado de estas conferencias fue la enmienda al convenio de 1922, firmada el 23 de

³⁵/ MEXICO, S.H.C.P. La vieja deuda exterior titulada de México; desde sus orígenes. México, 1960, p. 57-58.

octubre de 1925 por Alberto J. Pani y Thomas Lamont. En dicha enmienda se incluyeron las siguientes modificaciones³⁶:

1. **En cuanto a intereses atrasados:** Se acordó separar los cupones por intereses adheridos a los bonos y depositarlos con un fideicomisario electo por el Comité, que expediría recibos o certificados a los tenedores de bonos por el valor nominal de sus cupones.

Se acordó que el gobierno retiraría los recibos por intereses atrasados o certificados expedidos con respecto a la deuda directa y cuyo valor ascendía a Dls. 108'346,230. El pago de estas obligaciones se haría con remesas anuales de Dls. 2'708,656. a partir del 1o. de enero de 1928, hasta que los recibos respectivos fueran retirados completamente.

El gobierno consideró limitar sus obligaciones a su verdadera capacidad financiera y, para lograrlo, declaró necesario separar las obligaciones de la deuda pública federal de las de los ferrocarriles y devolver la empresa a manejo privado. Esta última se encargaría de retirar los recibos por intereses atrasados o certificados expedidos con respecto a la deuda de los ferrocarriles, cuyo valor ascendía a Dls. 98'526,963. El pago se haría mediante remesas anuales de Dls. 2'463,174., a partir del 1o. de enero de 1928 y hasta que los recibos fueran retirados completamente.

Se acordó también que los pagos del gobierno y de los ferrocarriles podrían ser usados por el depositario designado por el Comité, para retirar los recibos por intereses atrasados o

³⁶/ MEXICO. Leyes, estatutos, etc. Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la Deuda Exterior de México. S.H.C.P., México, p. 335 a 347.

certificados expedidos conforme al convenio, sin que esto afectara las obligaciones separadas del gobierno y los ferrocarriles.

2. En cuanto a los intereses corrientes: Los fondos mínimos de 1924 y 1925 fueron diferidos y se acordó liquidarlos a partir del 1o. de enero de 1928, en un periodo de 8 años, de acuerdo a una escala progresiva de amortizaciones (presentándose tabla anexa en el convenio) y con interés del 3% anual sobre cantidades insolutas, comenzando a devengarse el interés desde la misma fecha fijada para la liquidación (1o. de enero de 1928).

Se concedieron como garantía todos los derechos de exportación del petróleo, cualquier aumento de los mismos (anulando la cláusula del convenio de 1922 que impedía aumentar los impuestos), y la suma de 5 millones de dólares pagadera en mensualidades de Dls. 416,667. y tomada de los impuestos sobre producción de petróleo. Estos ingresos habrían de pagarse a la Agencia Financiera del Gobierno en la ciudad de Nueva York y remitirse al depositario designado por el CIB.

El pago para 1926 se estipuló en Dls. 10'692,845 más Dls. 1'500,000., y para 1927 Dls. 11'011,901. más Dls. 1'500,000. No se incluyó la explicación del pago adicional de millón y medio de dólares. La disminución de los fondos mínimos para 1926 y 1927 era consecuencia directa de la separación de la deuda de los ferrocarriles.

Se acordó que todos los fondos recibidos por el CIB serían acreditados contra la obligación del gobierno **sobre intereses corrientes de la deuda directa bajo el convenio reformado**, además, el gobierno se comprometió a complementar cualquier monto insuficiente así le fuera necesario acudir a sus otros ingresos.

Se estipuló que cualquier suma que excediera los montos mínimos requisitados por el Comité, podría utilizarse en el retiro

de títulos (cash warrants, scrip) de la parte de contado de los intereses corrientes o de la parte diferida de los mismos intereses.

Se conservó la cláusula que declaraba que al expirar el lapso de cinco años (en enero de 1928), el gobierno reasumiría el total del servicio de la deuda directa de acuerdo a los contratos originales.

3. En cuanto a las deudas de los Ferrocarriles Nacionales: El CIB y el gobierno acordaron la separación de la deuda ferrocarrilera de la deuda pública federal, sin embargo, se estipuló que este acuerdo no afectaría las obligaciones que, en relación a los ferrocarriles, el gobierno respaldaba antes del 16 de junio de 1922.

El gobierno se comprometió a devolver los ferrocarriles a manejo privado a partir del 31 de diciembre de 1925. La devolución habría de realizarse en condiciones tales que los ferrocarriles tuviesen utilidades suficientes para solventar sus obligaciones con el exterior. Los ingresos captados por los ferrocarriles desde la fecha de firma de la enmienda hasta el 31 de diciembre de 1925 se entregarían al gobierno. Asimismo, éste asumiría la responsabilidad de gastos y salarios hasta la fecha señalada para la devolución.

Por su parte, la empresa a cargo de los ferrocarriles se comprometió a entregar al CIB, directamente en su oficina de Nueva York y a partir del 1o. de enero de 1926, las entradas netas totales de los ferrocarriles, a fin de cubrir los títulos (cash warrants) expedidos con relación a la deuda de los ferrocarriles (convenio de 1922). Los excedentes entregados sobre los fondos mínimos (suposiciones ingenuas y exageradamente optimistas) se utilizarían para retirar títulos (cash warrants, scrip) "de la

parte de contado de los intereses corrientes o de la parte diferida de los mismos intereses"³⁷.

La empresa de los ferrocarriles se comprometió, también, a que a partir del 1o. de enero de 1928, en el caso de que existieran excedentes en sus entradas, reservaría la cantidad de Dls. 2'463,174 para el fondo que se destinaría al pago de recibos por intereses atrasados o certificados expedidos conforme a la deuda de los ferrocarriles (convenio de 1922).

Además, se crearon tres comisiones mixtas elegidas por el gobierno y la Junta Directiva: de Eficiencia, de Tarifas y Valuadora de Daños, mismas que vigilarían el correcto funcionamiento de los Ferrocarriles Nacionales con objeto de habilitar a la empresa a que cubriera sus obligaciones de manera autosuficiente.

Se conservó la cláusula que comprometía el impuesto del 10% sobre las entradas brutas de los ferrocarriles. Estos ingresos (que correspondían al gobierno) se utilizarían para la liquidación gradual de la deuda flotante de los ferrocarriles, para la rehabilitación de los ferrocarriles hasta la suma indicada por la Comisión Valuadora de Daños y para la liquidación de deudas por concepto de pérdidas, reclamos por daños o cobros indebidos hasta el 31 de diciembre de 1925. Estas obligaciones seguirían considerándose responsabilidad del gobierno y, una vez liquidadas, el 10% arriba mencionado se destinaría al retiro de los títulos (scrip) de la parte diferida de los intereses corrientes expedidos según el convenio de 1922, hasta que la totalidad de los títulos hubieran sido retirados.

Se declaró que el gobierno se convertiría en acreedor de los ferrocarriles respecto de los pagos hechos por cuenta de su

³⁷/MEXICO, Ibid, p.345.

garantía de los bonos del 4% de la hipoteca general de los Ferrocarriles Nacionales de México.

4. Nueva sección relativa a los Bonos de la Caja de Préstamos.

Se decidió que el gobierno entregaría una nueva emisión de sus obligaciones directas, con vencimiento y estipulaciones para los pagos de intereses y fondo de amortizaciones iguales a los de los Bonos de la Caja de Préstamos fechados el 2 de noviembre de 1908. Dichas obligaciones serían depositadas con el Comité, a fin de canjearlas por los Bonos de la Caja de Préstamos.

El gobierno se comprometió a entregar a la New York trust Co., fideicomisario de los bonos, la cantidad de cinco millones de dólares en certificados de la Tesorería del Gobierno Mexicano, misma que no devengaría intereses y que vencería a razón de cincuenta mil dólares mensuales a partir del 10. de febrero de 1926. El producto de tales certificados sería destinado a comprar en el mercado libre, por cuenta del gobierno, Bonos de la Caja de Préstamos o los certificados de la Tesorería canjeados por ellos, a un precio que no excediera del 56% de su valor nominal. La Caja de Préstamos, a su vez, renunciaría en favor del gobierno a sus derechos sobre terrenos, hipotecas y cualesquiera otra propiedades y ejecutaría los contratos de traspaso necesarios para tal efecto. Esta última disposición estaba encaminada a evitar que al vencimiento de las hipotecas, los múltiples terrenos y propiedades que poseía la Caja de Préstamos y que incluían grandes extensiones de terreno agrícola, fueran embargadas y pasaran a manos de terratenientes extranjeros.

La Enmienda Pani fue ratificada por el Congreso de México el 25 de enero de 1926 y los montos por concepto de deuda fueron modificados de la siguiente manera³⁸:

³⁸/ MEXICO, Ibid, p. 339.

Adeudos conjuntos, por capital, del gobierno y de los ferrocarriles hasta el 2 de enero de 1923.....	\$ 1,034'852,998.
Adeudos conjuntos, por intereses vencidos hasta el 2 de enero de 1923 del Gobierno y de los ferrocarriles.....	413'746,386.
Vencimientos diferidos de 1924 y 1925.....	75'000,000.
Monto total de la deuda federal de acuerdo al Convenio del 16 de junio de 1922.....	<hr/> \$ 1,523'599,384.

De esta suma se dedujo el valor de los adeudos de los ferrocarriles por capital..	479'268,644.
y por intereses atrasados.....	<hr/> 197'053,926.
Total de la reducción.....	676'322,570.

La deuda pública federal quedó reducida, por virtud de la Enmienda del 23 de octubre de 1925, a \$ 847'276,814.

El ataque y las críticas en contra del CIB y de la enmienda fueron unánimes. La oposición se apoyaba en el argumento de que tal reforma al convenio de 1922 en nada cambiaba el aspecto fundamental del problema, que era la incapacidad económica del país para cumplir con sus obligaciones.

Entre las críticas más enconadas estaba la de haber agregado como garantía de pago la cantidad de 10 millones de dólares anuales tomados del impuesto sobre producción del petróleo, sobre todo si ya se tenía gravado el impuesto sobre exportación del petróleo y su 10% adicional; por otra parte, se criticó también el haber reconocido los intereses de los años durante los cuales se suspendió el servicio de la deuda.

Los resultados de la Enmienda Pani-Lamont al Convenio de 1922, no fueron los esperados. En primer lugar, los fondos mínimos

reducidos, a pagarse en 1926 y 1927, fueron cubiertos con gran esfuerzo y después de la fecha convenida. Para 1926, se pagó la suma de Dls. 10'692,845. dentro la que se incluyeron Dls. 781,712. que prestó el CIB para que pudiera completarse la suma convenida; para 1927 se enviaron Dls. 11'011,901. de los que Dls. 2'000,000. fueron también prestados por el CIB. Ambos préstamos fueron liquidados posteriormente por el gobierno. En ninguno de los pagos anteriores se envió la suma adicional de millón y medio de dólares mencionada en la enmienda.

Los daños en los Ferrocarriles Nacionales fueron valuados en Dls. 15'682,780. El gobierno fue incapaz de devolver los ferrocarriles en un estado tal, que le permitiera a la empresa asumir sus obligaciones externas de manera autosuficiente. Para 1926, Ferrocarriles Nacionales envió un pago de Dls. 3'198,951., de los cuales, el CIB facilitó 138,951.; para 1927, el gobierno envió al CIB, por cuenta de la garantía a los bonos de la hipoteca general del 4% de los ferrocarriles nacionales, y de los de 4% oro de la primera hipoteca del ferrocarril Veracruz-Itsmo, la cantidad de Dls. 2'674,097. Los ferrocarriles no remitieron ningún otro pago en los años subsecuentes.

En relación a los bonos de la Caja de Préstamos, no se emitieron las obligaciones de deuda pública destinadas a canjearse por dichos bonos. En su lugar se autorizó la expedición de 100 certificados de la Tesorería de Dls. 50,000. cada uno, con vencimiento mensual a partir del 1o. de febrero de 1926 y cuyo producto se destinó a la compra, a su valor en el mercado, de bonos de la Caja de Préstamos. De los 100, sólo se cubrieron, y con retraso, 24 certificados, esto es, hasta el 31 de enero de 1928. Se compraron bonos (Caja de Préstamos) por un valor nominal de Dls. 3'122,000. y el desembolso real fue de Dls. 1'200,000., o sea que se pagó un promedio de 34.8% del valor nominal de los bonos.

En 1927, México enfrentaba serias dificultades financieras, mismas que se agravaron para 1928. Nuestra moneda se devaluó y el ingreso por exportaciones descendió notablemente mientras que el de las importaciones aumentó. Durante los años de la depresión, el ingreso por concepto de exportación fue el siguiente:

1926	\$	691'000.
1928	\$	592'000.
1930	\$	458'000.
1932	\$	304'000.

En cuanto a los ingresos y egresos del erario nacional:

		INGRESOS	EGRESOS
1926	\$	322'000.	329'000.
1927	\$	306'000.	334'000.

(Los egresos de 1927 incluyen 27'000. por concepto de intereses de la deuda externa)³⁹.

En lo que respecta a los ingresos por impuestos de extracción y exportación del petróleo⁴⁰:

1922	\$	86'000.
1925	\$	42'000.
1926	\$	35'000.
1927	\$	19'000.
1928	\$	11'000.

Como puede apreciarse, la situación financiera era alarmante; se acumuló una deuda flotante considerable y el gobierno fue

³⁹/ SEMO CALEV, op. cit., p. 99.

⁴⁰/ BAZANT, op. cit., p. 201.

incapaz de liquidar su deuda interior. Los ingresos por concepto del impuesto del petróleo bajaron a 19 millones y por lo que respecta al pago de la deuda directa, el gobierno tuvo que conseguir 6 millones del Banco de México y del CIB para completar su remesa mínima. La producción agrícola descendió (excepto en 1928); las manufacturas estaban estancadas y la producción minera también se vio afectada.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda se esforzó por poner en orden las finanzas del gobierno. Organizó un departamento especializado para la elaboración del presupuesto de egresos. Pagó la deuda flotante y creó la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública Interior; solicitó al Congreso autorizaciones para negociar nuevamente el adeudo exterior, al mismo tiempo que intentaba no romper relaciones con el CIB.

En 1928, la Cámara de diputados aprobó un plan financiero que preveía \$290'000. de ingresos y \$298'800 de egresos. El pago de la deuda externa fue suspendido nuevamente; sólo se pagó durante el primer semestre el saldo del adeudo correspondiente a la segunda mitad del año de 1927.

"...en vista de esta situación, a principios de 1928 se sugirió un nuevo acuerdo con los acreedores. Para sondear esta posibilidad se enviaron 2 observadores, Joseph Sterret y Joseph Davis, que analizarían la situación financiera de México y su capacidad de pago. Su dictamen fue que la capacidad de pago de México era **anormalmente baja**"⁴¹. Habiendo considerado un mínimo para los gastos de desarrollo, los señores Sterret y Davis calcularon que el país podría hacer un pago de 30 millones para 1928.

⁴¹/ TAPIA CARLIN, op. cit., p. 48.

Los informes de los norteamericanos y la política conciliadora que aplicó el nuevo embajador de Estados Unidos en México, Dwight Morrow, contribuyeron a demostrar que un plan para el servicio de la deuda debía fundamentarse en las condiciones generales de la economía y no en los plazos de amortización. El embajador Morrow, nombrado en 1927, influyó de manera importante en las negociaciones con el CIB para lograr la revisión de la Enmienda de 1925.

En 1927, Luis Montes de Oca se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda. En 1928, Calles y Montes de Oca solicitaron al Congreso facultades extraordinarias para promover nuevos arreglos en cuanto al servicio de la deuda exterior, facultades que les fueron otorgadas en enero de 1929.

La situación financiera empeoró aún más y el 25 de enero de 1929, Calles firmó una disposición mediante la cual quedaban suspendidos los pagos del principal e intereses de los adeudos internos. En ella se estipuló, también, que las obligaciones de la deuda directa incluidas en los acuerdos de 1922 y 1925 estarían sujetas a nuevos arreglos con los acreedores, bajo el principio de que dichos adeudos fueran agrupados en una emisión de bonos con interés no mayor del 5% anual y con vigencia no menor de 45 años.

Antes del advenimiento de la gran depresión, el 10. de julio de 1929, la deuda pública exterior mexicana ascendía a \$ 1'089 millones compuestos de \$ 656.5 millones de capital y \$ 443.3 millones de intereses vencidos (excluidos los pagos hechos en 1923-1927)⁴².

Ante la total incapacidad financiera de nuestro país, se intentó dar curso a una nueva renegociación de los acuerdos sobre deuda externa, mientras tanto, el servicio regular de la misma quedó estancado una vez más.

⁴²/ BAZANT, op. cit., p. 204.

IV. El Convenio Montes de Oca-Lamont.

En 1928, la perspectiva de reanudar el servicio de la deuda externa se consideraba imposible y para 1929, el Congreso cedió autorización al Ejecutivo Federal para intentar un nuevo arreglo con el Comité Internacional de Banqueros (CIB), en este nuevo convenio se intentaría consolidar la deuda externa en una sola emisión cuyo plazo de liquidación no fuera menor a los 45 años.

La economía nacional se hallaba en crisis. Hubo una sensible baja en los índices de extracción de petróleo, además del desplome del precio de la plata y sus ventas. En 1930, se intentó mejorar la situación económica del país a través de un mayor control en el gasto público y de la creación de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública Interior.

La reanudación de las negociaciones dio como resultado la firma del Convenio Montes de Oca-Lamont (25 de julio de 1930), que no fue puesto en ejecución y ni siquiera fue sometido a la aprobación del Congreso; sin embargo, es necesario analizarlo puesto que es un precedente del Convenio de 1942, en el cual cristalizó definitivamente la consolidación del pago de la deuda externa de nuestro país. El Convenio Montes de Oca-Lamont por primera vez consideraba "...que los compromisos financieros del gobierno... deben estar basados en una prudente determinación de la capacidad racional que puede tener el propio gobierno para cumplir dichos compromisos fiel y puntualmente, tomando debidamente en consideración las condiciones financieras y económicas del país"⁴³. Las bases para el arreglo fueron la conversión y consolidación de las antiguas emisiones en una nueva deuda, a pagar en 45 años, con un interés de no más del 5% anual. Las anualidades no debían exceder la capacidad de pago del gobierno. A fin de poder incluirlas en el convenio, las deudas de la Ciudad de México, de la

⁴³/ BAZANT, Jan, op. cit., p. 208.

Caja de Préstamos y de los Estados fueron federalizadas. El argumento esgrimido para justificar este hecho fue que si la renegociación habría de basarse en la capacidad de pago de nuestro país, convenía incluir el mayor número de emisiones en el convenio.

El capital que importaban las "deudas directas" incluidas en el convenio era de Dls. 274'669,277. Se acordó consolidar estas deudas en una sola emisión, que se consideró como préstamo, por Dls. 267'493,250. Tal y como se esperaba, el interés anual se pactó en 5% y el plazo amortizable fue de 45 años. Se estipuló que los bonos de las antiguas deudas se canjearían por los correspondientes a esta emisión.

La emisión, de haberse aprobado el convenio, hubiese sido emitida en 2 series. La serie "A" devengaría el 5% de interés a partir del quinto año, mientras que la serie "B" lo devengaría a partir del sexto. Durante los primeros años, el interés a devengar variaría entre el 3 y 4%.

De acuerdo al estudio de los Sres. Sterret y Davis, la anualidad máxima que el gobierno debía pagar no podría sobrepasar los 15 millones de dólares.

En lo que respecta a capital e intereses: "Los fondos destinados al pago de los intereses y amortización de los bonos emitidos de acuerdo con ese contrato debían pagarse en la siguiente forma:

1931	la suma de	12'500,000	Dls.
1932	"	"	13'000,000 "
1933	"	"	13'500,000 "
1934	"	"	14'000,000 "
1935	"	"	14'500,000 "

1936 y años siguientes hasta 1945 la suma de 15'000,000 Dls".⁴⁴

La anualidad a pagarse representaba aproximadamente el 10% del presupuesto de egresos. Los pagos enviados por el gobierno se destinarían al pago de intereses corrientes y a cubrir fondos de amortización para compras en el mercado de títulos convertidos (en el caso de que el servicio de títulos estuviese al corriente). Durante los primeros 5 años, una parte se destinaría a la compra de documentos representativos de intereses atrasados.

Como garantías del pago se ofrecían la totalidad de ingresos aduanales por exportación, mismos que ya se encontraban endosados en las deudas de 1899, 1910 y 1913. Según el convenio, se harían recaudaciones en efectivo en las aduanas y éstas enviarían dichos fondos al Banco de México, esta institución situaría mensualmente la doceava parte de la anualidad correspondiente al servicio de la deuda y el resto se entregaría al gobierno. Para llevar a cabo la operación se nombraba al CIB como agente del gobierno por un periodo de 5 años, posteriormente el Banco de México tendría esta responsabilidad a través de corresponsales en el extranjero.

En cuanto a intereses atrasados: Los intereses vencidos estaban representados de la siguiente manera: Intereses atrasados 1914-1922 (Recibos A y B); intereses corrientes 1923-1927 (Cash warrants y scrip receipts de la deuda directa); intereses corrientes 1923-1925 (Cash warrants y scrip receipts de la deuda de los ferrocarriles); intereses ajustados por el Convenio 1928-1930. Todos juntos sumaban Dls. 211'107,944⁴⁵. El Convenio Montes de Oca-Lamont aportó la innovación de que se concediera una significativa reducción en el pago de los intereses vencidos, por tanto, se

⁴⁴/ SEMO CALEV, op. cit., p. 114.

⁴⁵/ MENDEZ, Oscar, op. cit., p. 154.

retirarían los intereses conforme a lo siguiente: Recibos A se pagarían al 2% de su nominal y recibos B se pagarían al 1% de su nominal (estos intereses habían quedado vencidos antes del 2 de enero de 1923). El resto de los intereses vencidos se pagaría al 10% de su nominal. Por concepto del pago de estos intereses, se crearía un fondo por la suma de Dls. 11'755,000. La formación de este fondo representaría, de hecho, la total cancelación de intereses atrasados por parte de los acreedores. Así, los 211'107,944. se veían reducidos a tan sólo 11'755,000. a pagarse en cinco años.

La situación de la deuda externa antes del 25 de julio de 1930 era la siguiente:

Capital por antiguas deudas	Dls.	274'669,277.00
Más intereses acumulados al 31 de diciembre de 1930 (Previa deducción de pagos hechos por convenios anteriores)	Dls.	211'107,944.00
Total de antiguas deudas	Dls.	485'777,211.00 ⁴⁶

Según los ajustes del Convenio Montes de Oca-Lamont, la deuda quedaba reducida a

un valor nominal de	Dls.	267'493,250.00
De lo que resulta una reducción de	Dls.	218'283,961.00 ⁴⁷

En cuanto a los ferrocarriles: Los 267 millones no incluían los bonos de la deuda por la hipoteca general de los Ferrocarriles Nacionales. Sólo se incluían las dos deudas de los ferrocarriles de Tehuantepec por ser propiedad nacional. Dentro del convenio no se acordó saldar las deudas ferrocarrileras, pero se formuló un

⁴⁶/ SEMO CALEV, op. cit., p. 116.

⁴⁷/ MEXICO, La deuda exterior... p. 44.

memorandum detallando la manera en que había de reorganizarse la compañía. Esta reorganización traería consigo la reducción de la deuda ferrocarrilera de Dls. 239'664,322. a 225'000,000.

Para ejecutar la reorganización, se convocaría a los acreedores para el depósito de sus créditos clasificándolos en bonos, deuda flotante y otras deudas. Al estar representadas tres quintas partes de los créditos, se presentarían ante un juez de distrito en la Cd. de México, invocando la incapacidad de pago de la compañía y se citaría a una asamblea de acreedores y de accionistas; ésta última sería la que autorizaría a los directores para aprobar el plan de reorganización. Se constituiría una Sociedad Mexicana de Ferrocarriles que se encargaría de las propiedades de los Ferrocarriles Nacionales, de sus compañías constitutivas y controladas, recibiendo en cambio bonos y acciones de la nueva compañía de los ferrocarriles para su distribución entre los acreedores. La nueva compañía emitiría 2 clases de acciones: 1. Preferentes, con derecho a 5% de dividendos, y 2. Comunes. El gobierno transferiría a la nueva compañía las concesiones dadas a las compañías constitutivas y controladas, prorrogando dichas concesiones por el tiempo necesario; en compensación, el gobierno recibiría las acciones comunes y una proporción de las preferentes, lo que le aseguraría el 65% del capital. El gobierno se convertiría, entonces, en acreedor de los ferrocarriles y en fiador de parte de sus deudas.

Los intereses de las obligaciones de la deuda de los ferrocarriles de 1914 a 1930 (147'500,000.), los pagaría la nueva compañía en los años 1936, 1937 y 1938, a los mismos porcentajes que el gobierno pagaría los intereses de la deuda directa. El pago anual sería de 6.5 millones.

La nueva compañía constituiría dos hipotecas que prometía pagar en 45 años: la preferente y la general. Los bonos de la hipoteca general serían canjeados por obligaciones propias y

asumidas de los Ferrocarriles Nacionales. De esta forma la deuda se reduciría de Dls. 239'664,322. a 225'000,000. Por su parte, los bonos de la hipoteca preferente fueron emitidos con el único objeto de obtener fondos para la expansión y mejoramiento general de las líneas de la nueva compañía⁴⁸.

El gobierno mexicano, en su intento por sostener el convenio recién pactado, depositó a los treinta días 5 millones de dólares a cuenta del fondo mínimo a pagar en 1931; originalmente el depósito fue entregado al CIB, pero posteriormente se trasladó al Banco Nacional de México y fue convertido a plata. Al no ejecutarse el convenio, el gobierno retiró el depósito.

El 10. de septiembre de 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio declaraba: "Mediante él (convenio) nuestra deuda exterior reduce la carga sobre el país en un 45% de su valor nominal total y será redimida dentro de la capacidad de pago determinada por el gobierno, para lo cual se estableció una anualidad compatible con la situación del país y se extendió el plazo de reembolso hasta por 45 años"... "Las antiguas 15 deudas que redituaban diferentes tipos de interés, desde el 3% al 6% quedan consolidados en una nueva emisión con interés del 5% anual"... las anualidades a pagar "representan una proporción inferior al 10% si se compara con el presupuesto total de egresos vigente..."⁴⁹.

A pesar de las supuestas ventajas que el convenio concedía, las finanzas del gobierno eran incapaces de sostener el compromiso asumido (la depresión económica se agudizaba). Por otra parte, el convenio recibía fuertes críticas que, entre otras cosas, cuestionaban una vez más la personalidad jurídica del CIB para actuar en representación de los acreedores. Se criticaba también la

⁴⁸/ MENDEZ, op. cit., p. 155-157.

⁴⁹/ SEMO CALEV, op. cit., p. 115.

libertad del CIB de distribuir a su parecer los pagos del gobierno. Se señalaba que el convenio violaba compromisos en cuanto a la garantía de los empréstitos de 1869, 1910 y 1913 (totalidad de ingresos correspondientes a los derechos aduanales de importación y exportación), al darlos como garantía de otros adeudos. Se criticaba además el que el CIB despojara al Banco de México de la facultad de ser el depositario de los fondos destinados al servicio de la deuda y se protestaba por la inclusión de los bonos de la Caja de Préstamos en la deuda de la nación, sin olvidar la franca oposición que había levantado la conversión de deudas contratadas en pesos mexicanos a dólares, a fin de unificarlas en una sola emisión: "De nada sirve que se perdonen los intereses atrasados si por otra parte se obliga a México a reconocer toda su deuda en dólares, siendo así que una gran parte de la misma debe ser pagada en pesos mexicanos"⁵⁰ (Deudas 1885 al 3%, 1895 al 5% y Caja de Préstamos al 4%, un total de 260 millones de pesos mexicanos).

La posición predominante en las Cámaras era a favor de la total suspensión de pagos por un periodo de 10 años. El 31 de diciembre de 1931, se clausuraron las sesiones sin que la iniciativa pudiera ser presentada a las Cámaras.

La situación era irónica. Por primera vez en la historia el CIB accedía a reducir el monto del adeudo en aproximadamente 218 millones de dólares, y el Congreso mexicano se negaba a ratificar el convenio correspondiente. Tal actitud se atribuyó a que en 1930 era fácil conseguir dinero en Nueva York. Su demanda era sumamente baja.

El 28 de enero de 1931, el gobierno comunicó al CIB que el convenio no se sometería a la aprobación del Congreso y proponía un acuerdo suplementario. Dentro de este acuerdo se estipulaba que las 2 primeras anualidades (1931-1932) se pagarían en moneda de plata

⁵⁰/ MEXICO, La deuda exterior... p. 46.

al tipo de cambio vigente en la firma del convenio original (25 de julio de 1930). En 1933, el total se convertiría a dólares. El objetivo del nuevo convenio era posponer por dos años la emisión pactada en el convenio de 1930. El acuerdo supletorio se firmó el 29 de enero de 1931. Sin embargo, la recesión económica empeoraba, por lo que el 27 de enero de 1932, el Congreso ratificó el decreto que declaró nulos los acuerdos de 1930 y 1931, estableciendo como fecha probable para reanudar el servicio de la deuda el 1ro. de enero de 1934.

El 1ro. de septiembre de 1933, el presidente Abelardo Rodríguez declaró: "...no cabe ni puede haber la idea de iniciar la restauración del servicio de la deuda pública federal, al menos mientras perdure la crisis, con desembolsos de tan fuerte cuantía y, por añadidura, de índole fatalmente emigratoria, es decir, de efecto desquiciador inevitable tanto sobre el erario como sobre toda la economía nacional"⁵¹.

Para el 1ro. de septiembre de 1934, Abelardo Rodríguez justificaba el rompimiento de relaciones con el CIB (mayo 1934) "por considerar (su) actitud...poco amistosa para nuestro país y apartada de las normas legales...(actitud) que ha culminado con la retención de nuestros fondos en una forma ilegal e injusta"⁵². Para esas fechas, el gobierno mexicano había iniciado en Nueva York, un juicio de rendición de cuentas promovido en contra del CIB, puesto que en su poder habían quedado Dls. 6'500,000.00 en efectivo pertenecientes a nuestra nación.

El 1ro. de septiembre de 1936, Cárdenas, entonces presidente, declaró: "No ha variado... la actitud de México en lo que respecta al problema de su deuda externa: los deseos del gobierno de cumplir

⁵¹/ SEMO CALEV, op. cit., p. 120.

⁵²/ BAZANT, op. cit., p. 212.

todas sus obligaciones, siguen subordinados a la necesidad de aplicar la mayor parte de los recursos del país a su programa cultural y económico"⁵³.

En 1937, se intentó iniciar negociaciones que propiciaran la reanudación del servicio de la deuda, pero esta vez las negociaciones se interrumpieron a causa de la expropiación petrolera. En 1938 se inicia un cambio radical en el panorama internacional de México. El servicio de la deuda no hallaría los canales adecuados para su solución, sino hasta 1942.

⁵³/ SEMO CALEV, op. cit., p.120.

3. RESOLUCION DEL CONFLICTO PETROLERO Y RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA EN 1942.

I. Consecuencias políticas y económicas de la Expropiación.

Una vez consumada la expropiación, Cárdenas tuvo que enfrentar una crítica situación política y económica. Las predicciones del fracaso de la industria petrolera nacionalizada eran múltiples, pero Cárdenas no estaba dispuesto a dar marcha atrás.

Las compañías, confiadas en que el gobierno no se atrevería a desafiar su poderío, no esperaban la drástica medida. El mismo 18 de marzo, enviaron un representante que propuso la aceptación de todas las disposiciones dictadas por los tribunales mexicanos en 1937 (recuérdese que el 18 de diciembre de dicho año, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje condenó a las compañías a aumentar el monto de salarios y prestaciones a la cantidad de \$26'332,756., y a pagar salarios caídos a partir del 26 de mayo de 1937, dando como fecha límite para el cumplimiento del laudo el 31 de diciembre del mismo año), disposiciones que antes se habían negado a cumplir alegando incapacidad financiera¹. Sus intentos de arreglo en el último momento fueron inútiles a pesar de que declararon públicamente su intención de acatarse a las leyes mexicanas.

Frecuentemente se ha afirmado que la expropiación fue una decisión tomada en el gabinete en el último minuto, mas no puede negarse que las circunstancias políticas y la coyuntura internacional se presentaban favorables a la expropiación. Cárdenas escribió en sus apuntes fechados el 10 de marzo de 1938: "Hicimos consideraciones de las circunstancias que podrían presentarse si gobiernos como los de Inglaterra y Estados Unidos,

¹/ DOMINGO LAVIN, José. Petróleo. F.C.E., México, 1976, 401 p.

interesados en respaldar a las empresas petroleras, presionaban al gobierno de México con medidas violentas; pero tomamos también en cuenta que se presenta ya la amenaza de una nueva guerra mundial con las provocaciones que desarrolla el imperialismo nazifascista, y que esto los detendría de agredir a México, en caso de decretar la expropiación"².

A pesar de que las compañías no creían que el gobierno pudiese expropiar la industria petrolera, tomaron precauciones al respecto. Al momento de tomar las instalaciones se comprobó que se había realizado un completo saqueo de documentos, planos, mapas y dinero. Además, el traslado de barcos y carros tanque ya se había llevado a cabo. Empezaba la verdadera guerra para el gobierno mexicano, las compañías petroleras no permitirían tan fácilmente que la nacionalización se llevara a cabo "...por primera vez un país pequeño y débil se atrevía a enfrentarse a los más conspicuos representantes del imperialismo y osaba lesionar sus intereses. Tal acción no debía, obviamente, quedar impune no sólo por lo que significaba intrínsecamente sino porque pudiera constituir el inicio de una serie de actos de los países dependientes para liberarse de las relaciones de explotación existentes"³. En efecto, la gran preocupación de los consorcios petroleros era el hecho de que el ejemplo mexicano pudiera propalarse en otros países latinoamericanos. El gobierno británico, principalmente, trataba de persuadir al norteamericano del peligro. Según sus informes, a principios de junio de 1938, Brasil dejaba entrever sus intenciones de nacionalizar el petróleo, por otra parte, en Argentina se sometía al Congreso una ley que daría a la agencia petrolera oficial el control absoluto del hidrocarburo, con esto se pretendía terminar con el monopolio extranjero y expulsarlo del país. Pero

²/ COLMENARES, Francisco. Petróleo y lucha de clases en México, 1864-1982. El Caballito, México, 1982, p. 90.

³/ BASURTO, Jorge. El conflicto internacional en torno al Petróleo de México. S. XXI, México, 1980, p. 57.

eso no era todo, en Venezuela se presentaba al Congreso un proyecto de ley de expropiación mientras que en Bolivia se había presentado, de hecho, un caso de expropiación⁴. El gobierno norteamericano tenía grandes intereses petroleros en Venezuela, Colombia y Perú, intereses mucho mayores de los que poseían en México, por lo que debió preocuparle que Latinoamérica imitara la decisión mexicana.

Para el gobierno de nuestro país la empresa no fue fácil. En primer lugar, tendría que sacar adelante una industria cuyos obreros no estaban preparados para resolver los elementales problemas de producción (las compañías se habían encargado de evitar que los obreros aprendieran los secretos de la explotación). En segundo lugar, desde el punto de vista económico nacional, la expropiación se daba en un mal momento: las cosechas del año anterior habían sido malas y existían grandes déficits gubernamentales por obras públicas y reforma agraria. No obstante, el gobierno mexicano decidió llevar adelante la nacionalización. En tercer lugar, las compañías no escatimaron esfuerzos para frustrar los propósitos mexicanos: en abril, demandaron amparo contra la Ley de Expropiación y contra el decreto del 18 de marzo, los tribunales mexicanos alargaron el litigio y finalmente denegaron el amparo en diciembre de 1939⁵.

Las presiones políticas y económicas a las que se vio sometido nuestro país se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Con el pretexto de que se temía la congelación de los depósitos, se generó un inmediato retiro masivo de capitales en los bancos. La fuga de ellos tuvo como consecuencia una fuerte retracción de la inversión privada. Se intensificó el cambio de billetes por oro por lo que se suspendió la venta de oro acuñado.

⁴/ Ibid, p. 92-93.

⁵/ MEYER, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942. Colmex, México, 1972, 273 p.

Naturalmente, la fuga de divisas dio paso a una inmediata devaluación, el tipo de cambio de 3.60 pesos por un dólar se colocó en 4.15 por un dólar y llegó a alcanzar los 5.00 pesos por dólar. Además, se generó una severa alza en el costo de la vida con la subsecuente inflación agudizada por el desempleo. El Banco de México se vio forzado, por tanto, a retirarse del mercado de divisas y el gobierno se enfrentó a una grave crisis financiera.

b) Continuando con la costumbre practicada durante sus anteriores conflictos con el gobierno, las compañías petroleras desplegaron una impresionante campaña de descrédito en contra de nuestro país. El objetivo era crear total desconfianza en los círculos industriales y bancarios para cerrar al gobierno toda alternativa de financiamiento. La prensa fue su instrumento principal de ataque contra el gobierno: Las notas periodísticas sobre paros y sabotajes eran frecuentes; continuamente se publicaban artículos donde se aseguraba que el gobierno sería incapaz de sacar adelante la recién nacionalizada industria, y mucho menos podría cumplir los términos del laudo de 1937; de acuerdo con estos artículos "...resultaba más razonable dar marcha atrás antes de que fuera demasiado tarde y todo el país pagara las consecuencias del error de Cárdenas"⁶.

La campaña de descrédito se impulsó a nivel mundial, pero principalmente en Estados Unidos y México. Si bien en nuestro país la solidez política de Cárdenas y la solidaridad y consenso de los diversos sectores de la población impidieron que tal campaña tuviese mayor impacto, en Estados Unidos tuvo grandes resultados en la opinión pública y en los círculos empresariales. Uno de los asesores presidenciales opinaba: "No hay que perder de vista, que la propaganda contra México en Estados Unidos se ha recrudecido recientemente, y que le están dando giros verdaderamente peligrosos para nosotros; no sólo como peligro para un sector de la política

⁶/ Ibid, p. 229.

yanqui, sino como un peligro serio para la nacionalidad americana...Esto significa...que el ataque a México se hace postulado nacional en la política estadounidense..."⁷. Todo tipo de recursos fueron utilizados para crear una mala imagen de México, se le presentó como comunista o fascista, según conviniera al caso. "El artículo de Collier's (revista norteamericana), advierte al pueblo americano que el comunismo de México, producirá, si los Estados Unidos no toman acción contra él, la pérdida de los mil millones de dólares que los intereses yanquis tienen invertidos en México"⁸. La idea era persuadir al Departamento de Estado a que utilizara la fuerza militar contra nuestro país. Las compañías no escatimaron en gastos; crearon un centro de información en Nueva York dedicado a "orientar noticias" favorables a su posición⁹; organizaron conferencias sobre el tema e hicieron acuerdos con los medios periodísticos para que con sus artículos atizaran los ánimos contra la expropiación.

Las líneas generales de la propaganda de las compañías eran las siguientes:

1. Demostrar que la decisión del gobierno de México era contraria al interés nacional norteamericano, puesto que sentaba un precedente ante Latinoamérica, además de formar parte de un complot fascista o comunista (la tendencia, como ya se mencionó, se determinaba de acuerdo a la conveniencia del caso).
2. Propagar la imagen de un gobierno compuesto de ladrones interesados en confiscar toda propiedad extranjera (según

⁷/ A.S.R.E., 13-8-69, Política de los Estados Unidos de América y su relación con México, 1941. Informes del C. Lic. Luis I. Rodríguez sobre diversos puntos. Informe III, p. 3.

⁸/ Ibid, p. 4.

⁹/ MEYER, op. cit., p. 251.

ellos, la siguiente industria a confiscar sería la minera, sector que, por cierto, no apoyaba el boicot petrolero como se verá más adelante).

3. Asegurar que Cárdenas llevaría a la ruina la economía mexicana.¹⁰

Poco pudo hacer nuestro país ante dicho aparato propagandístico; se enviaron emisarios a explicar (en conferencias) la posición mexicana, pero las campañas tuvieron efectos reales: diversos sectores norteamericanos manifestaron su inconformidad ante la expropiación; políticos antiroosveltianos exigieron de su gobierno acciones efectivas y los "business groups" expresaron su apoyo a las compañías. Por otra parte, en México, si bien las propagandas no tuvieron mucho efecto a pesar de que explicaran la inflación existente como consecuencia directa de la expropiación, sí lograron la disminución de la entrada de capitales externos, además de que el turismo se vio afectado enormemente; para 1938 los ingresos en este rubro habían descendido en una tercera parte con relación a 1937. No podemos dejar de mencionar, sin embargo, que México contó con el apoyo de los sectores laborales norteamericanos (sindicatos de trabajadores), ciertamente, los menos.

c) Se intentó provocar conflictos laborales dentro de la empresa nacionalizada (Petróleos Mexicanos, PEMEX) y desestabilizar internamente al país. Ante las insinuaciones de que Cárdenas tenía planeado desde tiempo atrás llevar a cabo la expropiación, suele levantarse el argumento de que la falta de personal técnico capacitado dio grandes problemas al gobierno, además de generar gran improvisación en la marcha de la industria. Por otra parte, dentro de los círculos políticos mexicanos existían funcionarios que predecían consecuencias funestas por la expropiación (entre ellos el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta y el

¹⁰/ Ibid, p. 252.

Secretario de Defensa, Manuel Avila Camacho). A su juicio, México se enfrentaría a la unión de empresas más poderosa del mundo; el combustible mexicano no encontraría mercados viables; la fuga de capitales sería alarmante y no podría soslayarse el peligro de una intervención militar¹¹.

La industria petrolera mexicana enfrentó problemas internos antes de estar preparada para ellos. Su panorama productivo y financiero no era muy alentador: De 1938 a 1940 los pozos en producción descendieron de 981 a 756; sus reservas aprobadas descendieron de 1,240 a 1,225 millones de barriles; mientras que su volumen de exportación creció anualmente en un 19.4%, sus ingresos por esas ventas crecieron 14.5%. El número de trabajadores aumentó de 17,600 a 21,940 (incluyendo transitorios), en cuanto a los sueldos y prestaciones aumentaron de 69 millones a 100 millones de pesos, lo que representaba el 29.5% de los ingresos brutos de la empresa en 1940¹², sin contar que la misma carecía de técnicos e inversión que tuvieran la suficiente capacidad para impulsar el desarrollo de la industria petrolera. Por otra parte, el sindicato ignoró el boicot que tenía sometida a la industria y exigió el cumplimiento inmediato de las prestaciones que los tribunales les habían concedido en 1937, desplegaron protestas exigiendo su nivelación salarial y en 1939 organizaron paros en el interior de la República. Uno de sus objetivos era establecer administraciones obreras en las industrias. Ante esta situación, las compañías no tardaron en aprovechar las diferencias del gobierno y el sindicato para tratar de obstaculizar la labor de PEMEX. De inmediato se presentaron amenazas de huelga y actos de sabotaje auspiciados por las compañías que enviaban a sus agentes con los líderes sindicales para ofrecerles ayuda económica a condición de que aceptaran

¹¹/ Ibid, p.219.

¹²/ COLMENARES, op. cit., p. 105.

oponerse a la reorganización de la industria propuesta por el Estado.

En febrero de 1940, Cárdenas reprochó a los trabajadores por su incomprensión ante las nuevas condiciones y anunció su proyecto de reorganización de la industria petrolera que incluía:

- Reducción del personal de planta en toda la industria, al nivel del 18 de marzo de 1938.
- Desaparición de puestos innecesarios, corriendo el escalafón hacia abajo.
- Reducir el número de trabajadores transitorios.
- Reducir el presupuesto hasta ajustarlo a los ingresos brutos.
- Permitir la libre reubicación de personal a voluntad de la gerencia.¹³

El sindicato no presentó contrapropuesta alguna en respuesta al proyecto presidencial, pero era evidente que se hallaba enfrentado al gobierno, por lo que éste último negó el recurso de la huelga para dirimir el conflicto. No es posible sostener que las compañías propiciaran esta situación, pero no hay duda de que la aprovecharon para intensificar su sabotaje. Las inconformidades eran provocadas por las necesidades naturales de los trabajadores puesto que los beneficios prometidos y por tanto tiempo acariciados, estaban siendo postergados por la crisis que atravesaba la economía nacional.

d) Las compañías financiaron o intentaron financiar movimientos de subversión; además de ello, no dejaron de presionar para que sus respectivos gobiernos intervinieran en el conflicto pero no sólo diplomáticamente, sino que sus intenciones eran las de provocar una intervención. "El rumor de una inminente represalia

¹³/ Ibid, p. 111.

militar por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña, no dejó de circular con insistencia en los primeros días"¹⁴.

El 15 de mayo de 1938, Saturnino Cedillo, de quién se dice haber tenido nexos con las compañías petroleras, se levantó en armas en el estado de San Luis Potosí y expidió un decreto en el que desconocía a Cárdenas como jefe del gobierno, éste por su parte empleó el mínimo de fuerza armada para sofocar el movimiento. Parece ser que las compañías buscaron el apoyo del Departamento de Estado en Washington para sostener el levantamiento de Cedillo, pero el gobierno norteamericano decidió esta vez no intervenir a su favor. El mismo presidente Roosevelt declaraba que no apoyaría las actividades sediciosas en contra de México "...declaró que no tenía la menor intención de defender a los grandes inversionistas norteamericanos que habían adquirido sus propiedades en forma ilegal... Con esa declaración, la expropiación petrolera había sido aceptada de hecho"¹⁵. La posición del presidente norteamericano no incluía el apoyar a las compañías petroleras a obtener un pago por el petróleo del subsuelo y mucho menos a tener una guerra con México por esta causa¹⁶. Esta actitud puede atribuirse a que la política practicada por Roosevelt por ese entonces era la del "Buen Vecino", principalmente en relación con Latinoamérica.

El consenso de los diversos sectores de apoyar a Cárdenas hacía poco probable un ataque intervencionista. Sin embargo, al parecer las compañías no perdían esperanza de desestabilizar al país; en las elecciones de 1940, ofrecieron su ayuda al Gral. Juan Andrew Almazán para que se levantara en armas. Este último, al percatarse de que no recibiría el apoyo directo de la Casa Blanca,

¹⁴/ MEYER, op. cit., p. 224.

¹⁵/ SEMO CALEV, Enrique. La Deuda Exterior en la Historia de México, 1910-1963. UNAM, México, 1965, p. 130.

¹⁶/ ZORRILLA, Luis. Historia de las Relaciones entre México y Estados Unidos, 1800-1958. Porrúa, México, 1977, p. 477.

dio marcha atrás a sus planes de rebelión. Cabe aclarar, que los movimientos opositoristas al gobierno de Cárdenas no sólo fueron fomentados por las compañías; se sabe también que durante esta época, las organizaciones fascistas mexicanas y los agentes de potencias con esta tendencia estuvieron muy activos. Al parecer, muchos grupos inconformes estaban influenciados por estas ideologías políticas.

e) El 27 de marzo de 1938, el Departamento del Tesoro comunicó oficialmente a nuestro país que a partir del siguiente mes se suspenderían las compras de plata, aclarando al respecto de la medida: "...no deben interpretarla ustedes como una represalia, sino como una necesidad de revisar nuestras relaciones económicas y financieras"¹⁷. Esta política fue instrumentada por el entonces Secretario de Estado, Cordell Hull, quien simpatizaba con la posición de las compañías petroleras y estaba dispuesto a aplicar tanta "mano dura" como el presidente Roosevelt estuviera dispuesto a permitirlo. Para contrarrestar esta política, el gobierno mexicano decidió instaurar, en julio de 1938, un nuevo impuesto que afectaba principalmente a los intereses mineros norteamericanos¹⁸. No obstante, de 1938 a 1940, el volumen de exportación de plata mexicana bajó más del 50% con respecto a 1937.

La suspensión de las compras de plata fue una de las sanciones que impactó más intensamente la economía nacional pues privó al gobierno de los impuestos sobre exportación e importación que le dejaba esta industria.

Al instrumentar su agresiva política, el Departamento de Estado norteamericano no había tomado en cuenta el que, además de afectar la economía mexicana, afectaría a los grandes consorcios

¹⁷/ COLMENARES, op. cit., p. 98.

¹⁸/ MEYER, op. cit., p. 249.

mineros norteamericanos que detentaban el 70% de la producción de plata en nuestro país y cuyas instalaciones estaban valuadas en cientos de millones de pesos; "...con una represalia de esta naturaleza, los primeros afectados serían los inversionistas de los Estados Unidos y existía el peligro de que si por falta de mercados las empresas mineras que operaban en México se veían obligadas a clausurar sus negociaciones, el gobierno mexicano se hiciera cargo de ellas aduciendo las mismas razones de situación de emergencia y de utilidad pública que había utilizado en el caso petrolero..."¹⁹. Por otra parte, el sector minero, tan influyente como el petrolero, no se cruzó de brazos y presionó al Departamento de Estado para que reconsiderara el rigor de sus sanciones económicas. Finalmente, las compras norteamericanas de plata a nuestro país no fueron totalmente interrumpidas, puesto que poco tiempo después, Estados Unidos empezó a adquirir plata en el mercado mundial sin importar su origen²⁰.

f) El boicot contra la empresa mexicana y sus productos. Definitivamente esta fue la sanción que se aplicó con más rigor y agresividad en contra de nuestro país. El objetivo era impedir la articulación de la nacionalizada empresa en el mercado mundial del petróleo. Las compañías se encargaron de desanimar a los clientes potenciales del producto y coaccionaron a quienes tenían tratos con México para que anularan sus transacciones. México se encontró con que difícilmente podría vender su petróleo; la venta de su producto en Norteamérica y la Europa no fascista se vio obstaculizada por las maniobras de los grandes consorcios petroleros, quienes en principio, presionaron al Departamento de Estado para que prohibiera a las dependencias de su gobierno consumir petróleo mexicano. Se le dio entonces preferencia al hidrocarburo proveniente de Venezuela y de posesiones holandesas. En el año de

¹⁹/ ZORRILLA, op. cit., p. 476.

²⁰/ MEYER, op. cit., p. 249.

1939, México se vio excluido del sistema de cuotas de importación de petróleo de los Estados Unidos. Esto significó que sólo pudo competir por proveer el 3.8% del petróleo requerido que no se encontraba sujeto a cuota y, para complicar aún más la situación, el gobierno norteamericano aumentó el impuesto al petróleo procedente de México. Por otra parte, en Europa, Inglaterra y Holanda anularon sus compras de combustible e instaron al resto de las naciones a imitarles.

Al no poder colocar su petróleo en el mercado mundial, aún ofreciéndolo a precios más bajos, la situación económica nacional se tornó desesperada. Además, las compañías echaron mano de todos sus recursos para hacer fracasar la recién creada PEMEX: "Se intentó... estrangular la economía de México, al impedir que los mercados mundiales del petróleo nos comprasen hidrocarburos. Las casas vendedoras de materias primas y de refacciones utilizadas en la extracción y beneficio del petróleo, se pusieron de acuerdo en rechazar toda transacción con la industria mexicana expropiada. Las compañías navieras se negaron a transportar el petróleo de México a cualquier parte del mundo... Se creó, artificialmente, un clima de desconfianza hacia México, que tuvo por objeto ahuyentar del país a los inversionistas extranjeros y a los turistas"²¹.

Efectivamente, los grandes consorcios como la Standard Oil y Shell obstaculizaron la venta de refacciones para campos petroleros y refinerías mexicanas, consiguiendo, además, que empresas como la Westinghouse y la General Electric suspendieran sus actividades en México²². PEMEX no podía conseguir ni siquiera material de ferretería, además de que productos básicos, como el fluido etílico, le eran negados. Entre estos elementos básicos para la refinación, estaba el tetraetilo de plomo, necesario para elevar el

²¹/ RODRIGUEZ, Antonio. El rescate del petróleo. Epopeya de un pueblo. El Caballito, México, 1975, p. 120.

²²/ MEYER, op. cit., p. 247.

octanaje de la gasolina (antidetonante); la venta de este primordial producto estaba monopolizada por la Standard y la General Motors, que de inmediato se negaron a venderlo, por lo que México no pudo exportar combustible refinado y tuvo que disminuir sus precios, así como la calidad del producto que se consumía a nivel interno. Para resolver este problema, México tuvo que impulsar la producción de su propio tetraetilo haciendo grandes sacrificios y enormes inversiones económicas; con los años, PEMEX pudo establecer una planta productora de tetraetilo, misma que, después de los arreglos con las compañías, cerró al conseguir que se le vendiera el producto a precios bajos.

De acuerdo a lo anterior, PEMEX obtenía un producto caro, debido a que importaba todos los materiales intermedios (cuando los conseguía), de no muy buena calidad y que además se veía forzado a ofrecer a precios más bajos para lograr colocarlo en el mercado mundial. Pero eso no era todo, una vez que la industria mexicana lograba extraer y, en algunos casos, refinar el producto, se encontraba con la real dificultad de exportarlo. México no poseía carros ni barcos-tanque en donde transportar su petróleo. Antes de la declaración de expropiación, las compañías habían trasladado todos sus vehículos a los Estados Unidos. Ninguna compañía estuvo dispuesta a transportar el petróleo mexicano; la Mexican Gulf, a pesar de no haber sido afectada por la expropiación, se negó a servir de intermediaria para colocar el hidrocarburo mexicano.

Las compañías petroleras "...desataban una guerra sorda contra México cerrándole mercados a su petróleo, embargándolo en todos aquellos lugares que podían hacerlo en el extranjero bajo el cargo de que era propiedad robada..."²³. Ciertamente, las compañías intentaron por vía "legal" impedir la venta de petróleo mexicano, presionando al Departamento de Estado norteamericano para que evitara los embarques o reclamando ante las cortes europeas el

²³/ ZORRILLA, op. cit., p. 475.

embargo del producto. Afortunadamente, estas solicitudes de embargo no prosperaron bajo el cobijo del derecho internacional.

Aún cuando el Prof. Silva Herzog y otros funcionarios mexicanos (Lic. Espinosa Mireles y Abel de la Cueva) lograron colocar ventas de petróleo en Estados Unidos y Europa, la situación era alarmante. Como consecuencia del boicot, México resintió una baja casi vertical de ventas en el mercado exterior (debe tomarse en cuenta que el petróleo constituía para el país la 3a. fuente más importante de ingresos). La producción bajó en 68% con relación a 1937, los ingresos menguaron sensiblemente y los trabajos de explotación se redujeron casi a cero. "Tan sólo de febrero a abril de 1938 las exportaciones bajaron de 2.5 millones de dólares a 300 mil"²⁴.

¿Cómo podía México resolver su situación? El boicot afectó su economía además de que disminuyó sensiblemente las inversiones públicas, detuvo la reforma agraria e imposibilitó la canalización de recursos para las áreas de salubridad y educación. ¿Qué alternativas le quedaban para sacar adelante la expropiación petrolera? Nuestro país tuvo que acudir al único mercado que no le cerró las puertas: el de las potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón). A pesar de que Cárdenas había asegurado que el petróleo nacionalizado se destinaría únicamente a los países aliados, el boicot obligó a nuestro país a tratar con las potencias nazifascistas, únicas dispuestas a comprar nuestro petróleo a un precio 50% más bajo de su cotización mundial y haciendo además parte de los pagos en especie. "A cambio de su petróleo, México estaba dispuesto a recibir equipo petrolero alemán, rayón italiano o frijol japonés"²⁵. México había advertido al gobierno de los Estados Unidos, que el boicot creado en su contra provocaría un

²⁴/ RODRIGUEZ, op. cit., p. 149.

²⁵/ MEYER, op. cit., p. 250.

acercamiento entre nuestro país y los países del Eje, situación que no convenía al vecino país. "Beteta (Subsecretario de Relaciones Exteriores) informó (a Daniels, embajador de los Estados Unidos en México) que el bloqueo a que habían sometido las empresas petroleras a México, le obligaría a cambiar su petróleo por maquinaria de los países fascistas y a echarse en brazos de Alemania"²⁶. El embajador Daniels, por su parte, advirtió al Departamento de Estado que los intereses norteamericanos en México se verían muy afectados con este acercamiento y sugirió que se aceptara la oferta del gobierno mexicano: se dejaría de vender petróleo a los países del Eje y nuestro país se integraría al frente unido, si con esto se daba por terminado el boicot. Mientras tanto, en aras de colocar su petróleo en el mercado, México, a finales de 1938, cerraba tratos con Italia y con Alemania (quienes de inmediato enviaron sus buques cisterna y ofrecieron ayuda técnica y refacciones²⁷) para exportarles el hidrocarburo mediante un sistema mixto de trueque y compra-venta; también pudo colocar algunas ventas en la Península Escandinava, Latinoamérica, Francia y en los mismos Estados Unidos. En resumen, entre 1938 y 1941 la tercera parte del total de nuestras exportaciones se destinaron a los países del Eje, mientras que el resto fue absorbido por los norteamericanos y otras naciones.

Esta vez el contexto internacional favorecería a México. Los intereses nacionales norteamericanos estaban por encima de los intereses petroleros y así lo consideró el Departamento de Estado; en 1939, con el inminente estallido de la segunda guerra mundial, era seguro que México podría conservar su industria petrolera nacionalizada y que el gobierno de Estados Unidos tendría que cambiar su política hacia México; de hecho, el gobierno norteamericano modificó su actitud al declararse la guerra y ya no

²⁶/ Ibid, p. 239.

²⁷/ ZORRILLA, op. cit., p. 476.

se opuso a la compra de petróleo mexicano, que para 1940 ya representaba la séptima parte del petróleo importado por Estados Unidos. Nuestro vecino del norte no podía darse el lujo de permitir que nuestro país se aliara, por razones económicas, a las potencias enemigas, por lo que, en 1941, los sabotajes en contra de nuestra industria petrolera casi habían terminado y agentes aliados se dedicaban a resguardar los campos mexicanos. Aunque las compañías petroleras, a diferencia del gobierno norteamericano, nunca reconocieron la soberanía de México sobre el petróleo del subsuelo, se vieron forzadas, mediante "firme sugerencia" de su gobierno, a pactar un arreglo con nuestro país, so riesgo de no recibir indemnización alguna. En noviembre de 1941, se anunció la negociación de reclamaciones entre los países, lográndose concertar un pago a plazos y sin tomar en cuenta el petróleo del subsuelo²⁸. Al perder México los mercados fascistas, y tomando en cuenta que las compañías tenían controlado el mercado mundial, el gobierno buscó aumentar el consumo interno para absorber de alguna manera su producción.

Finalmente, después de largos años de lucha, después de varios intentos frustrados de controlar sus recursos petroleros, México pudo consolidar la expropiación de la industria. La coyuntura política y diplomática bajo la cual se realizó ésta, benefició sin duda los propósitos del gobierno mexicano. Es importante señalar que la reacción diplomática de los gobiernos interesados (Inglaterra y Estados Unidos) fue muy diferente. El gobierno británico fue muchos más agresivo que el norteamericano y no pretendió negociar sino que exigió la inmediata devolución de las instalaciones, apoyando plenamente la posición adoptada por las compañías. En este periodo, el Sr. Owen St. Clair O'Malley fungía como ministro plenipotenciario del gobierno británico en México y parece ser que tenía poco interés y conocimiento acerca de la realidad política mexicana, por lo que en su gestión procuró atizar

²⁸/ MEYER, op. cit., p.237.

los ánimos de Inglaterra en contra de México. O'Malley recomendaba no dar pie a negociación alguna e impedir que el petróleo mexicano se comercializara a nivel mundial. Sugería, como represalia, restringir totalmente las importaciones mexicanas, aunque éstas significaran demasiado poco en la balanza comercial inglesa. Para el ministro, la mejor solución era aplicar la fuerza, o sea, sustituir al gobierno de Cárdenas mediante un golpe de Estado; a su juicio, los ingleses podrían contribuir a su caída endureciendo su posición, continuando con la política de descrédito y ganándose el apoyo de la opinión pública que se manifestaba en oposición a Cárdenas²⁹.

Al parecer, el gobierno británico estaba dispuesto a intervenir militarmente a México e imponer un gobierno que les favoreciera, pero para esto necesitaban contar con "la benevolente neutralidad de Estados Unidos" a quien intentaron convencer alegando que el ejemplo cundiría por toda Latinoamérica, principalmente en Venezuela, donde existían grandes intereses norteamericanos. El Departamento de Estado, sin comprometerse, se limitaba a contestar que "...el propio Subsecretario tenía, en el caso particular de Venezuela, vínculos muy estrechos que podrían haberle informado desde luego..."³⁰

La política adoptada por el gobierno británico fue de franca hostilidad hacia México; O'Malley afirmó "...que la expropiación fue equivalente a una confiscación llevada a cabo bajo una apariencia de legalidad fundada en conflictos de trabajo (dando como consecuencia) ...la denegación de justicia y la trasgresión, por parte del Gobierno de México, de los principios del derecho

²⁹/ BASURTO, op. cit., p. 64-65.

³⁰/ Ibid, p. 104.

internacional"³¹. De acuerdo con su posición, Inglaterra desplegó una guerra diplomática con México; el 8 de abril de 1938, envió una ruda nota en la que calificaba la expropiación como un acto "injusto", "arbitrario", de "orden político y confiscatorio". En la misma nota exigía la devolución de las propiedades expropiadas a las compañías. México se limitó a contestar de acuerdo a las leyes del derecho internacional³², no sin dejar de recordarle que de acuerdo a lo estipulado en las concesiones, las compañías perderían sus derechos de indemnización si osaban recurrir a un gobierno extranjero para dirimir sus conflictos con el gobierno mexicano, puesto que las compañías (específicamente "El Aguila, S.A.") eran compañías mexicanas regidas bajo leyes mexicanas. Inglaterra argumentó que si intervenía no era a nombre de la compañía, sino en beneficio de los múltiples accionistas ingleses a quienes la medida había perjudicado.

Gran Bretaña envió otra nota, ofensiva en alto grado, en la que negaba la capacidad de pago de nuestro país y reclamaba la tercera anualidad (\$370,962.71 M.N.) de una indemnización originada por la Revolución y acordada por México en 1935. México, entonces, envió un cheque por el pago correspondiente y procedió a retirar a su embajador de Londres, rompiendo así las relaciones diplomáticas el 13 de mayo de 1938.³³

Por parte del gobierno norteamericano la situación era muy diferente. Las compañías protestaron de inmediato por la expropiación alegando que se les había condenado injustamente y presionaron para que el gobierno interviniera, sin embargo, en las altas esferas gubernamentales existían divisiones en cuanto a cómo

³¹/ A.S.R.E. Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores. "Relaciones diplomáticas con la Gran Bretaña". Informe de Labores 1937-38, Tomo I, p. 95.

³²/ Ibid, p. 100.

³³/ Ibid, p. 111-115.

debía abordarse la situación. Como ya se mencionó anteriormente, el Secretario de Estado, Cordell Hull, apoyaba plenamente los intereses de las compañías y consideraba que debía tomarse en cuenta el valor del petróleo del subsuelo para fijarse una indemnización, misma que debería pagarse de inmediato y en efectivo, de otra manera la única solución debía ser la devolución de las instalaciones. Cordell Hull sostenía que México tenía pleno derecho de expropiar la industria petrolera, siempre y cuando cubriera las indemnizaciones correspondientes (y pagando en los términos señalados por las leyes norteamericanas). La posición del Departamento de Estado era, pues, la de reconocer y aceptar la nacionalización de la industria mediante una indemnización "justa e inmediata" y no a pagarse en diez años, como Cárdenas había declarado.

Cordell Hull estaba dispuesto a aplicar una política agresiva abanderando el respeto al derecho internacional. Su estrategia se conformó de la siguiente manera:

1. A nivel diplomático interpuso una enérgica protesta.
2. Dio la orden de suspender las compras de plata a México.
3. Procedió a llamar al embajador de Estados Unidos en México (Josephus Daniels) lo que prácticamente significaría romper relaciones diplomáticas.
4. Apoyaría el boicot organizado por las compañías en contra de México.³⁴

La amenaza de rompimiento de relaciones entre México y Estados Unidos fue real. Hull argumentaba que la 'buena vecindad' (política puesta en boga por Roosevelt) requería reciprocidad y que México había afectado propiedades agrícolas y petroleras sin una debida compensación. Añadía también que se estaba ejerciendo un derecho sin el debido carácter legal, puesto que para proceder a expropiar

³⁴/ MEYER, op. cit., p. 234.

se debía indemnizar inmediatamente. El gobierno mexicano se limitaba a contestar que no podía proceder a indemnizar cuando las compañías reiteradamente se habían negado a negociar la compensación³⁵. "La última nota que se cursó sobre la expropiación (antes del arreglo definitivo) fue la que México envió a Washington el 10. de mayo de 1940, (el gobierno de México rechazaba en ella una propuesta de Estados Unidos de nombrar una comisión arbitral para fijar las indemnizaciones) dejando sin solución el problema en los términos en que había sido planteado por el Departamento de Estado"³⁶.

Sin embargo, y muy a pesar de Hull, México tuvo el completo apoyo del embajador de Estados Unidos en nuestro país, Josephus Daniels; este diplomático era gran amigo de Roosevelt e influyó enormemente para que el conflicto no desembocara en una acción militar. Daniels había instado desde el principio a que las compañías acataran el fallo de la corte y pretendía demostrar a Hull que el conflicto se debía principalmente a la intransigente posición de las compañías que se habían negado a aumentar los salarios y prestaciones de los trabajadores. Solía comentar que los españoles habían sido suplantados por los Dohenys y otros explotadores "que consideran que los mexicanos nacieron para enriquecer a los extranjeros, y que Dios puso importantes recursos naturales en el subsuelo de México para aumentar las fortunas que se encuentran en los cofres de los explotadores y concesionarios"³⁷. Daniels expresaba su completo apoyo a la expropiación y al esfuerzo de Cárdenas por convertir el petróleo en parte integral de la economía nacional, por lo que intercedía por él ante su gobierno.

³⁵/ Ibid, p. 236.

³⁶/ Ibid, p. 237.

³⁷/ BASURTO, op. cit., p. 75.

El embajador recomendaba no apoyar la posición de las compañías y mantener la confianza de Latinoamérica en Estados Unidos (sobre todo ante la posibilidad de una 2a. guerra mundial). Pugnaba, a través de una política conciliatoria, por convertir a México en un vecino estable y buen cliente de su gobierno. Como ya se mencionó, responsabilizaba a los empresarios del conflicto, mismo que habían originado al negarse a modificar sus abusos con los trabajadores. Defendía la incapacidad de pago del gobierno argumentando que ni las mismas potencias de Europa eran capaces de liquidar sus deudas con Estados Unidos y no por eso se les había atacado con tanto rigor como a México. Al agudizarse el conflicto, Daniels intervino: "Primero, no entregando al gobierno mexicano alguna nota en la que el Departamento de Estado empleaba un tono particularmente ofensivo y, segundo, retrasando su salida del país cuando Washington le ordenó hacerlo, dando tiempo a que el gobierno de aquel país revocara su decisión"³⁸.

Afortunadamente, y para desazón de Hull, Daniels tenía el apoyo del presidente Roosevelt y de Sumner Welles, Subsecretario de Estado. Roosevelt había reconocido el derecho de México a expropiar; consideraba que el procedimiento aplicado por México había sido legal, aunque insistía que la indemnización se hiciera de acuerdo a los términos de la ley norteamericana. El presidente estuvo de acuerdo, no obstante, en que la indemnización excluyera el petróleo del subsuelo y declaró que no apoyaría a las compañías en el intento de anular la decisión del gobierno mexicano. También declaró que no apoyaría el fomento de movimientos subversivos ni procedería a una acción militar.

Entre los factores que explican que la actitud de Roosevelt favoreciera a México, podemos señalar:

³⁸/ Ibid, p. 77.

- a) Unos años antes, Estados Unidos había aceptado en la Conferencia de Montevideo (reunión internacional) el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países.
- b) Desde 1934 habían implantado una nueva política (Buena Vecindad) con Cuba, Haití y Nicaragua.
- c) Roosevelt manifestaba poca disposición a defender a los terratenientes norteamericanos expropiados por la reforma agraria cardenista (en consecuencia, podía suponerse la misma actitud hacia los empresarios petroleros).
- d) Ante la proximidad de la 2a. guerra mundial, Estados Unidos tenía auténtico interés en que México no se aliara a las potencias del Eje, las cuales trataban de ganarse a nuestro país y compraban nuestro petróleo. La alianza entre México y las potencias enemigas hubiese comprometido a Estados Unidos más de lo que éste quería inmiscuirse directamente. Por otro lado, estaba la creencia de que la corriente fascista en México era fuerte y estaba bastante arraigada entre los principales grupos de oposición del gobierno³⁹.

Aunado a lo anterior, Estados Unidos explotaba recursos petroleros en otros países, además de que contaba con grandes reservas de crudo para su consumo interno, por lo que el no obtenerlo de México no le era tan grave. Por otra parte, Roosevelt estaba al tanto de que desde 1920 las compañías no habían hecho inversiones importantes en las instalaciones petroleras, lo que le confirmaba que los empresarios sólo se preocupaban por el petróleo que dejaban de explotar, y siendo éstos intereses particulares, el presidente se manifestaba más partidario de una solución pacífica. Por lo que respecta a México, parece ser que el gobierno norteamericano esperaba que el gobierno cardenista cayera por sí mismo y fuera reemplazado por otro más conservador (como, a su tiempo, lo fue con la administración de Avila Camacho).

³⁹/ Ibid, p. 79-81.

Cárdenas supo aprovechar las circunstancias; aprovechó la coyuntura e impulsó la nacionalización. Cárdenas no se conformó con dictar leyes que permitieran controlar la explotación de los recursos del país; supo aprovechar la coyuntura política que ofrecía la segunda guerra mundial para devolver a México lo que le pertenecía: su petróleo.

Mucho se ha especulado desde entonces acerca de la expropiación. Algunos autores, como José María Carreño, atribuyen este hecho a un plan conjunto entre Roosevelt y Cárdenas para eliminar al capital inglés del negocio petrolero mexicano y favorecer al capital norteamericano, tal hipótesis, sin embargo, parece carecer de fundamentos sólidos. Lorenzo Meyer, por el contrario, opina que la expropiación "...fue la culminación, en circunstancias propicias, del propósito de los gobiernos revolucionarios, más o menos definido tiempo atrás, para modificar la estructura 'colonial' de una industria vital a la economía mexicana"⁴⁰. Lo cierto es que la expropiación fue una medida valiente por parte de la presidencia mexicana que definitivamente reafirmó el nacionalismo tan característico del pueblo mexicano. Afortunadamente para nuestro país, la expropiación se declaró en un momento en que nuestro vecino del norte se hallaba más preocupado por la crisis que se incubaba en Europa, que por los intereses afectados de sus ciudadanos empresarios. En esta ocasión, a diferencia de las anteriores, Washington se interesaba más por conservar la estabilidad del gobierno mexicano (que no mostraba tendencias fascistas) y la credibilidad de su política interamericana de "Buena Vecindad" que tanto solía anunciar en esa época. Los años de 1941-42 cerraban una etapa en la historia de nuestro país; México resolvió en esos años los dos principales problemas de su economía: el control de sus recursos petroleros y la definitiva negociación de su deuda externa.

⁴⁰/ MEYER, op. cit., p. 218.

II. Indemnización otorgada a las compañías expropiadas.

El proceso para lograr fijar la indemnización a pagarse a las compañías petroleras fue largo. Recién decretada la expropiación, las compañías se negaban rotundamente a negociar (y mucho menos en base al avalúo hecho por el gobierno mexicano) y sólo admitían como posible arreglo la devolución de sus propiedades; mientras tanto, esperaban que el bloqueo y las sanciones económicas hicieran efecto sobre la economía del país. Cuando decidieron negociar sobre una posible indemnización, pretendieron obtener el pago de 1,000 millones de dólares (500 para compañías americanas y 500 para las inglesas) con el pretexto de que se les debía pagar el petróleo existente en el subsuelo, la cancelación de concesiones y los gastos de exploración⁴¹. En caso de que esta indemnización no se concediera, pretendían recuperar el control de la industria mediante un contrato que no les restringiera la libre explotación del petróleo y que además definiera de antemano el problema de los aranceles, impuestos y salarios. El gobierno cardenista, por su parte, había ofrecido como indemnización el pago de tan sólo 112 a 180 millones de dólares, cantidad derivada de los avalúos realizados por peritos mexicanos⁴².

En 1939, se iniciaron pláticas para el logro de un arreglo presentándose diversas propuestas de las partes interesadas: El gobierno cardenista proponía crear una compañía petrolera mixta y semiautónoma en la que participaran representantes de México y de los monopolios petroleros; el Consejo Directivo de la empresa estaría compuesto en su mayoría por mexicanos y el control general de la administración quedaría a cargo del gobierno mexicano. Se proponía también que las compañías norteamericanas se encargarían

⁴¹/ BASURTO, op. cit., p. 57.

⁴²/ MEYER, op. cit., p. 221.

de colocar el petróleo en el extranjero y las ganancias se utilizarían para el pago de la indemnización. En lo concerniente al mercado interno, éste estaría bajo control exclusivo del gobierno de México.

Las compañías, a través de su representante común, Donald R. Richberg, proponían el siguiente plan general:

1) Que se designara una indemnización inmediata mediante avalúo previo (Richberg solicitaba 260 millones de dólares de indemnización inmediata).

2) Que se firmara un contrato a largo plazo (50 años) para establecer la cooperación entre el gobierno mexicano y las compañías para la explotación conjunta de la industria petrolera.

3) Que se acordaran nuevas inversiones para fomentar las exploraciones, establecimiento de refinerías, etc., aportando las compañías como capital el valor de sus instalaciones.

Dentro de este plan se definía que la administración de la empresa quedaría a cargo de las compañías, y una vez vencido el contrato, administración e instalaciones pasarían a cargo del gobierno mexicano. Además, las compañías pretendían que se les concediera todo tipo de garantías tendientes a proteger sus inversiones⁴³.

El Departamento de Estado, a través de Sumner Welles, intentaba ofrecer otra alternativa de arreglo al conflicto. En agosto de 1939, cuando era evidente que las conversaciones Richberg-Cárdenas no fructificarían, propuso crear una compañía cuya administración estuviese controlada por un Consejo de Directores (9 personas), de los cuales 3 fueran nombrados por México, 3 por las compañías, y 3 por ambas partes, éstas últimas no

⁴³/ COLMENARES, op. cit., p. 102.

podrían ser ni mexicanos ni estadounidenses. Este plan fue rechazado por ambas partes interesadas⁴⁴.

El primer intento de acuerdo había fracasado. Las demandas de las compañías eran inaceptables para el país. El gobierno mexicano había declarado previamente que estaba dispuesto a indemnizar, pero lo haría de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 123 y en los artículos 10 y 20 de la Ley de Expropiación, que contemplaban el pago en efectivo y en un plazo no mayor de 10 años⁴⁵. El gobierno proyectaba obtener de la producción petrolera y sus derivados los fondos necesarios para indemnizar, y su intención era indemnizar únicamente los bienes de la superficie puesto que el petróleo del subsuelo era considerado propiedad nacional.

En diciembre de 1939, Cárdenas decidió reforzar el precepto de soberanía del Estado sobre los recursos naturales y decretó una reforma constitucional, agregando al párrafo VI del artículo 27: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará la explotación de estos productos"⁴⁶.

En abril de 1940, el Departamento de Estado norteamericano, esta vez a través del Secretario Cordell Hull, intentó dar salida al conflicto proponiendo una comisión arbitral y presionando al gobierno mexicano con la cuestión de la deuda externa estancada para que fuera aceptada su proposición. Sin embargo, Cárdenas se vio en posición de rechazar la propuesta puesto que, desde finales de 1939, se hallaban en marcha las negociaciones para lograr un acuerdo con el grupo petrolero Sinclair. Si el gobierno lograba

⁴⁴/ MEYER, op. cit., p. 244.

⁴⁵/ BASURTO, op. cit., p. 46.

⁴⁶/ DOMINGO LAVIN, op. cit., p. 243-244.

concertar este arreglo, el frente petrolero se vería roto y esto terminaría con el bloqueo económico aplicado contra nuestro país. El 10. de mayo de 1940, el gobierno mexicano envió una nota al Departamento de Estado donde le anunciaba el rechazo al arbitraje propuesto, considerando que el problema petrolero era una cuestión "doméstica" y señalando además la mala experiencia obtenida con los arbitrajes, aludiendo a que Estados Unidos no había cumplido tampoco con sus obligaciones con México, derivadas del arbitraje aplicado en el asunto de "El Chamizal" (delimitación territorial)⁴⁷.

El grupo Sinclair inició negociaciones a través de su representante, Patrick Hurley. Su demanda inicial fue el pago del equivalente a 40 millones de barriles de petróleo crudo de Poza Rica (el precio aproximado era de 80 centavos de dólar por barril de petróleo, lo que daba el monto de indemnización solicitado de 32 millones de dólares)⁴⁸. México consideraba inaceptable la pretensión del grupo petrolero puesto que se habían valuado las instalaciones de la Sinclair por sólo 8 millones de dólares. Además de la onerosa indemnización, el grupo Sinclair exigía que el documento de indemnización asentara que el gobierno mexicano "compraba" las acciones de la compañía, lo que negaría la expropiación como hecho jurídico⁴⁹. En esos términos las negociaciones no prosperaron. Finalmente, el 10. de mayo de 1940, se firmó el documento de indemnización entre México y Estados Unidos estableciéndose la cantidad oficial a pagar en 8.5 millones de dólares, además de la exoneración total de reclamaciones fiscales y el compromiso firmado de contrato de compraventa por 20 millones de barriles de petróleo crudo a un precio menor al del mercado (Meyer afirma que el gobierno declaró cantidades inferiores

⁴⁷/ ZORRILLA, op. cit., p.478.

⁴⁸/ COLMENARES, op. cit., p. 103.

⁴⁹/ RODRIGUEZ, op. cit., p. 151.

y que, según archivos de Washington, la cantidad real con la que se indemnizó al grupo Sinclair fue de entre 13 y 14 millones de dólares, 8 millones a pagarse en efectivo a 3 años y el resto con petróleo crudo). El acuerdo con la Sinclair representaba el pago del 40% de las instalaciones norteamericanas y el 15% del total. Este arreglo constituyó un triunfo para México puesto que no se pagó indemnización alguna por el petróleo del subsuelo⁵⁰.

El gobierno británico, por su parte, intentaba persuadir al Departamento de Estado norteamericano para que no apoyara acciones que tendieran a quebrantar el frente petrolero, sus esfuerzos, sin embargo, fueron inútiles, por lo que se decidió iniciar pláticas en Londres, entre el Jefe del Departamento del Petróleo de México y el gerente de la Mexican Eagle, donde se discutieron alternativas como la de constituir una compañía con participación mexicana, ya fuera:

- a) en forma de acciones,
- b) en los beneficios netos de la compañía pero sin acceso a las acciones,
- c) combinando las 2 alternativas anteriores; o
- d) en forma de regalías sobre la producción bruta (máximo un 15% por tonelada).

Ninguna alternativa fue aceptada puesto que las compañías pretendían que se les concediera libertad total de acción en el territorio nacional, además del otorgamiento de contratos a largo plazo⁵¹.

México había logrado romper el frente petrolero mediante el acuerdo con la Sinclair; esto estimuló al resto de las compañías a buscar soluciones para dirimir el conflicto definitivamente. No

⁵⁰/ MEYER, op. cit., p. 245.

⁵¹/ BASURTO, op. cit., p. 129.

cabe duda que el inminente conflicto que se presentaba en Europa, la 2a. guerra mundial, favoreció enormemente a México en el logro de sus objetivos e influyó en el fracaso del boicot conjunto de Estados Unidos e Inglaterra. El arreglo del conflicto petrolero entre México y Estados Unidos se convirtió en una cuestión política más que financiera o de necesidad de recursos puesto que "...Ya no resultaba imprescindible el petróleo mexicano -especialmente para Estados Unidos-, pues la producción petrolera de Venezuela y de los países árabes registraba un gigantesco crecimiento"⁵². Sin embargo, el arreglo era imperativo para los Estados Unidos a fin de tener buenas relaciones con la región latinoamericana durante la segunda guerra y probar la veracidad de su política de Buen Vecino. "Además, en lo referente al aspecto militar del problema, el Departamento de Defensa se mostraba deseoso de obtener la cooperación de México para la defensa de Panamá, pues para ello se consideraba necesario que los aviones norteamericanos en vuelo hacia el Canal contaran con bases navales en México"⁵³. Era obvio que el gobierno de Estados Unidos deseaba que no se dividiera la posición continental en contra de las potencias fascistas y además requería de cierta colaboración militar y económica para defender el Canal de Panamá. El costo político que tuvo que pagar Estados Unidos fue el de acceder a resolver el conflicto petrolero de una manera favorable para México, actitud que, como veremos más adelante, se extendió en cuanto a la definitiva negociación de la deuda externa mexicana. Políticamente, Estados Unidos consideraba que estos arreglos redundarían en orientar favorablemente la disposición del resto de los países latinoamericanos a unirse con el grupo aliado.

La posición del Departamento de Estado norteamericano fue de recomendar a las compañías petroleras un inmediato acuerdo sobre la

⁵²/ COLMENARES, op. cit., p. 118.

⁵³/ MEYER, op. cit., p. 255.

indemnización de sus instalaciones. Por tanto, las negociaciones empezaron en enero de 1941 con la insistencia de las compañías de que se les indemnizara por el petróleo del subsuelo, reclamación que, por supuesto, no prosperó. En correspondencia, en abril del mismo año, el senado mexicano autorizó a los aviones norteamericanos a detenerse en bases mexicanas en su camino a Panamá. Para septiembre, el Secretario Hull convocó a representantes de las compañías y les informó que el interés nacional demandaba una rápida solución al conflicto, so pena de que hubiese una subversión fascista en Latinoamérica. Posteriormente informó a las compañías que se pensaba convenir con México en base a un avalúo de propiedades y no del petróleo del subsuelo⁵⁴. Del avalúo realizado por la Secretaría de Estado resultaron cifras que valuaban las instalaciones petroleras en 23.8 millones de dólares. Obviamente, Washington no dio a conocer estos resultados⁵⁵. Esta primera etapa de negociación terminó el 19 de noviembre de 1941 con el acuerdo, entre el gobierno de México y el Departamento de Estado, de nombrar una comisión arbitral que definiría el monto de la indemnización adeudada por la expropiación y determinaría también el modo de pago. Los 2 peritos-árbitros serían nombrados uno por cada una de las partes y su dictamen obligaría a los dos gobiernos. Los peritos estarían obligados, de acuerdo al convenio, a finalizar su peritaje en los 5 meses siguientes a la firma del convenio y si estuvieren de acuerdo, rendirían un dictamen conjunto fijando las indemnizaciones y modo de pago correspondientes. El gobierno mexicano se comprometía a entregar al gobierno de los Estados Unidos, en la fecha del acuerdo, la cantidad de 9 millones de dólares en calidad de depósito previo a la compensación a fijarse en el futuro, dicha compensación se acordó pagar en un plazo no mayor de 7 años. El Departamento de Estado norteamericano se comprometía, a su vez, a recomendar a las compañías petroleras

⁵⁴/ Ibid, p. 257.

⁵⁵/ Ibid, p. 260.

la aceptación del dictamen que generaran los peritos designados para el arbitraje⁵⁶.

Antes de la firma definitiva de este acuerdo, el Secretario de Relaciones Exteriores, Lic. Ezequiel Padilla, realizó diversas consultas con funcionarios del gobierno implicados con la resolución del conflicto. Estas consultas reflejan claramente la posición del gobierno mexicano ante el inminente acuerdo y dejan entrever las reformas previas que sufrieron las condiciones definitivas del convenio.

El plan original del convenio que comenzó a ser trabajado entre el Sr. Duggan, Consejero de Asuntos Políticos norteamericano y el Embajador por México, Dr. Francisco Castillo Nájera, proponía:

"1o. El gobierno de México depositaría, desde luego, la cantidad de nueve millones de dólares, como anticipo a cuenta del total de las indemnizaciones.

2o. El resto de dicho total se pagaría en petróleo, por medio de porcentajes sobre la producción entregados durante un periodo no mayor de 10 años.

3o. El importe del repetido total quedaría determinado por una Comisión mixta de peritos, constituida por un representante mexicano, un representante norteamericano y un tercer árbitro, escogido por los dos Gobiernos y persona insospechable de parcialidad. Al quedar establecida la Comisión, los dos Gobiernos fijarían el término máximo para la rendición de su dictamen, y el proyecto de arreglo podría firmarse, quedando entendido que su aplicación empezaría inmediatamente"⁵⁷.

⁵⁶/ A.S.R.E., Exp. 8-9-32, Convenio por la expropiación del petróleo mexicano entre México y los Estados Unidos de América, p. 1-3.

⁵⁷/ A.S.R.E., Exp. 15-28-16, Proyecto presentado por el Departamento de Estado de Estados Unidos para resolver el problema del petróleo (Correspondencia respecto al...), foja 5.

En relación al plan arriba mencionado, el Lic. Ezequiel Padilla, Secretario de Relaciones Exteriores, hacía notar que el Embajador mexicano objetaba el depósito de nueve millones puesto que "...la impresión producida sería la de que si de antemano se hace un depósito de tal magnitud, es que el adeudo tendría que alcanzar una suma mucho mayor, cosa que, en principio, el Gobierno de México no puede admitir"⁵⁸. El Lic. Padilla señalaba también, que el Consejero Duggan anteponía a esta objeción el hecho de que "...para impresionar al pueblo americano, es indispensable hacer el anuncio de un depósito importante, (además)...se buscaría una reducción por la que se comprenda que no se prejuzga sobre el monto total y aún pudiera insinuarse que la cifra de nueve millones podría constituir el pago íntegro"⁵⁹. El Lic. Padilla informaba, además, que el Consejero Duggan había insinuado que México recibiría facilidades en las negociaciones de carácter financiero (deuda externa) que harían posible el cumplimiento de todos los compromisos.

En relación a la consulta del Secretario de Relaciones Exteriores, el entonces Gerente General de Petróleos Mexicanos, Sr. Efraín Buenrostro, destacó como inaceptable el depósito de nueve millones de dólares, argumentando que la cantidad era más alta que lo especificado en el avalúo señalado como indemnización por los tribunales mexicanos, dicha cantidad era de 42'467,142.84 pesos que convertidos al tipo de 4.85 por dólar, vigente por entonces, daban la cantidad de 8'756,112.75 dólares, o sea, menos de lo solicitado como anticipo. Por tanto, calificó también de inaceptable la admisión de saldos a pagar en entregas de petróleo y recomendó que el anticipo no fuera mayor de la 3a. parte de la indemnización acordada por México y en caso de tener que aumentarla, que no

⁵⁸/ Ibid, f. 5.

⁵⁹/ Ibid, f. 5.

excediera la cifra del avalúo y se contemplara la capacidad de pago del gobierno⁶⁰.

En cuanto a los pagos a cubrirse en petróleo (punto 2o. del plan), el Sr. Buenrostro opinó que esto sentaría precedente para que otras compañías exigieran este tipo de condiciones e implicaría dar intervención a los representantes de las empresas para verificar los volúmenes obtenidos y comprobar los porcentajes a indemnizar. Por esto, recomendó que sólo se indicara que las indemnizaciones se cubrirían con petróleo y en diez años, sin implicar porcentajes y tratando de pagar, no con petróleo crudo, sino con productos refinados y semi-refinados⁶¹.

En cuanto a designar la comisión arbitral, el Sr. Buenrostro señaló que ya en 1940, dicha propuesta había sido rechazada por ser el conflicto de naturaleza doméstica y por la mala experiencia obtenida en arbitrajes anteriores. Sin embargo, en caso de aceptarse, recomendó definir claramente las bases del arbitraje y cuidar que el peritaje se hiciera sólo en cuanto a las instalaciones. Por último, recomendó insistentemente que de las indemnizaciones fijadas se dedujeran los adeudos por cuestiones laborales y fiscales en los que habían incurrido las compañías antes y durante la expropiación⁶².

A diferencia del Gerente General de PEMEX, cuya posición fue más inflexible, el Lic. F. Javier Gaxiola, entonces Secretario de Economía Nacional, adoptó una actitud mucho más política que, de

⁶⁰/ A.S.R.E., Exp. 15-28-14, Correspondencia entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y PEMEX sobre compra y transporte de petróleo (Memorandum sobre arreglos con las compañías petroleras norteamericanas expropiadas, para pago de indemnizaciones), fojas 79-81.

⁶¹/ Ibid, f. 82.

⁶²/ Ibid, f. 83-85.

acuerdo al convenio definitivo, refleja más la posición adoptada por el Estado. El Secretario Gaxiola manifestó que el depósito de nueve millones de dólares por parte del gobierno mexicano, implicaría que se había logrado convenir para resolver la controversia y generaría un ambiente de confianza en México y el extranjero hacia el gobierno nacional. Esto redundaría favorablemente en el aumento de las inversiones, que podrían canalizarse al desarrollo de industrias entonces estancadas por el conflicto. El Secretario Gaxiola se inclinaba por hacer el pago de indemnizaciones en efectivo y no en petróleo, de esta manera si el precio del petróleo aumentaba, el gobierno mexicano sería el beneficiado y no las compañías. Además, al garantizarse el pago mediante un anticipo se podrían agilizar los arreglos relativos a la obtención de un fondo de estabilización monetaria, la colocación de bonos para construir caminos, la reanudación de las compras de plata y la obtención de préstamos para el desarrollo de la industria. También recomendó que se obtuviera una declaración de ambos gobiernos que asentara que el depósito de nueve millones no prejuzgaría el monto total y que tal cifra podría llegar a considerarse pago íntegro. El Secretario, contrariamente al Gerente de PEMEX, no hizo observación alguna en cuanto a que la diferencia entre el depósito y la compensación total fuera pagada con petróleo por medio de porcentajes en la producción (sin embargo, en el peritaje definitivo se estipuló el pago en efectivo)⁶³.

En cuanto a la comisión arbitral, el Secretario Gaxiola se manifestó en total desacuerdo y recomendó que sólo se aceptara que los peritos americanos ya involucrados verificasen la exactitud de los datos ya proporcionados, enfatizando que por ningún motivo se aceptara el nombramiento del 3er. árbitro, lo que hace pensar que

⁶³/ A.S.R.E., Exp. 15-28-16, fojas 8-9.

de acuerdo a esto se aceptó el nombramiento de sólo 2 peritos-árbitros⁶⁴.

Es importante destacar que el Secretario de Economía Nacional hizo hincapié en que, a la par con las negociaciones petroleras, se tomara en cuenta el resultado de las gestiones para el arreglo de asuntos financieros y económicos y se vigilara que éstas fueran favorables para que "el arreglo se llevara a la práctica simultáneamente con el de la cuestión petrolera, en forma tal que...se obtengan, desde luego, las ventajas de carácter financiero que permitan a nuestro Gobierno cumplir no sólo el compromiso del anticipo de 9 millones de dólares, sino obtener también la ayuda necesaria para resolver los problemas de índole económica nacional..."⁶⁵.

Efectivamente, el mismo 19 de noviembre de 1941 se logró el acuerdo para liquidar las reclamaciones generales pendientes mediante indemnización global de 40 millones de dólares; se logró un préstamo de igual cantidad para estabilizar el peso mexicano y se firmó el contrato de reanudación de compras mensuales de plata, así como un crédito de 20 millones de dólares para la rehabilitación del sistema nacional de comunicaciones⁶⁶. Esta vez el gobierno mexicano aprovechó al máximo las ventajas que la situación internacional le concedió y, a cambio de su colaboración, resolvió todas las cuestiones financieras pendientes que tenía con Estados Unidos. El último escollo, que como veremos más adelante también se resolvió favorablemente, era la negociación definitiva de la deuda externa, sobre la que se habría de convenir al año siguiente.

⁶⁴/ Ibid, f. 10.

⁶⁵/ Ibid, f. 10.

⁶⁶/ MEYER, op. cit., p. 257-258.

Los peritos designados para el arbitraje fueron, por parte del gobierno norteamericano, Morris L. Cooke, considerado un elemento liberal y progresista; y por parte del gobierno mexicano, el Ing. Manuel J. Zevada, quien anteriormente había trabajado con los peritos norteamericanos y tenía vastos conocimientos en cuestión petrolera.

El 19 de abril de 1942, cinco meses después de la firma del acuerdo, los peritos nombrados rindieron su dictamen conjunto mediante carta que presentaron en forma simultánea a los presidentes de México y Estados Unidos, y donde asentaron un monto de Dls. 23'995,991. como indemnización por propiedades, derechos e intereses afectados por la expropiación, distribuyéndolo de la siguiente forma:

Grupo Standard Oil de New Jersey	Dls. 18'391,641.
Grupo Standard Oil de California	" 3'589,158.
Grupo de la Consolidated Oil Co.	" 630,151.
Grupo de la Sabalo	" 897,671.
Grupo Seabord	" 487,370.

El pago se estipuló como sigue: una tercera parte a pagarse el 10. de julio de 1942 y el saldo en 5 abonos iguales, pagaderos el 10. de julio de cada año subsecuente. A partir del 18 de marzo de 1938, todos los saldos que resultaran debidos a los reclamantes en las diversas fechas fijadas, devengarían intereses al 3% anual. En caso de aceptar el dictamen, se convenía en que ambas partes se liberarían de todas las reclamaciones pendientes con excepcion de las derivadas de impuestos o derechos no pagados. Además el gobierno mexicano asumía la responsabilidad de todas las

reclamaciones privadas futuras, pero no de las que se encontraran en litigio al momento del dictamen⁶⁷.

En el decreto que promulgó el convenio para el pago de indemnizaciones, convenio fechado el 29 de septiembre de 1943, se insertaron algunas modificaciones: La suma total más los intereses al 3% daban un monto de Dls. 27'981,995. cuya tercera parte se cubriría mediante los nueve millones del depósito hecho en 1941. La quinta parte del saldo, Dls. 3'796,391. se pagaría en Washington el 30 de septiembre de 1943 y el resto habría de cubrirse en Washington, en 4 anualidades de Dls. 4'084,327. cada una, los días 30 de septiembre de 1944 a 1947 inclusive. Además, el gobierno declaró exoneradas a todas las compañías incluídas en el convenio de todas las obligaciones que tenía derecho a exigir, incluyendo impuestos y derechos fiscales no pagados y desembolsos hechos en nombre de las empresas, asumiendo toda la responsabilidad por reclamaciones presentes o futuras hechas ante tribunales mexicanos contra tales empresas. El decreto fue promulgado el 4 de enero de 1945.⁶⁸

Al tiempo que se consolidaba el acuerdo con el grupo de la Standard Oil, el gobierno mexicano indemnizaba al Grupo Imperio, compañía independiente, mediante el pago de Dls. 1'100,000. por las instalaciones expropiadas a esa compañía en 1938.

⁶⁷/ A.S.R.E., Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, "Arreglos con los Estados Unidos de América sobre avalúo de bienes petroleros expropiados a ciudadanos norteamericanos y pago de reclamaciones", Informe de Labores, Tomo I, 1941-1942, p. 477-481.

⁶⁸/ A.S.R.E., Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, "Decreto que promulga el Convenio celebrado con los Estados Unidos de América, para el pago de indemnizaciones a las compañías petroleras norteamericanas, cuyos bienes les fueron expropiados", Informe de Labores, Tomo I, 1943-1944, p. 197-199.

El único arreglo que quedaba pendiente era la indemnización de la Compañía "El Aguila, S. A.", detentada por el grupo anglo-holandés de la Royal Dutch. En 1936, una Comisión de Inventarios había valuado las instalaciones en 157'983,000 pesos. Fue hasta el 29 de agosto de 1947, bajo la administración alemanista, cuando se firmó un acuerdo donde se aceptaba que la "...compensación por los bienes, derechos e intereses se establece en 81 millones 250 mil dólares, ...más réditos en la misma moneda, computados a razón de tres por ciento anual, del 18 de marzo de 1938 al 18 de septiembre de 1948⁶⁹. Estos réditos sumaron a la indemnización acordada la cantidad de Dls. 25'594,000, y además se aceptó pagar el 3% sobre cantidades insolutas a partir de 1948 hasta septiembre de 1962, intereses que representaron Dls. 23'495,000 dólares más al adeudo original. Como puede observarse, este acuerdo ya no fue favorable para México puesto que parecería que a la Royal Dutch se le compensó por haberse negado a negociar. Se culpa bastante a la corrupción existente en el gobierno alemanista de las desfavorables condiciones bajo las que se firmó este acuerdo. En total, la indemnización pagada a la Royal Dutch ascendió a 130 millones 339 mil pesos (80% del monto total pagado por indemnizaciones) y fue liquidada en 15 años. Como es natural, las devaluaciones ocurridas durante este periodo (1948 y 1954), provocaron que México pagara, por instalaciones viejas, una cantidad exorbitante.

Volviendo al periodo que nos ocupa, el acuerdo logrado en 1941 abrió la puerta a una etapa de fuerte impulso económico para México, las inversiones de capital extranjero volvieron a fluir en nuestro país y la economía de guerra aplicada en Estados Unidos estimuló la nuestra. El 13 de mayo de 1942, dos barcos petroleros mexicanos fueron hundidos por submarinos alemanes lo que provocó que México declarara la guerra a las potencias fascistas y se uniera de manera absoluta al grupo aliado. Esta situación redundaría, sin lugar a dudas, en provocar una mejor disposición

⁶⁹/ COLMENARES, op. cit., p. 121.

por parte de los Estados Unidos para negociar el acuerdo definitivo sobre el pago de la deuda externa.

**III. El Convenio Suárez-Lamont (5 de noviembre de 1942).
La renegociación definitiva de la deuda.**

El acuerdo sobre la indemnización de las compañías petroleras provocó un clima favorable entre los Estados Unidos y México. El gobierno mexicano aprovechó este periodo de buenas relaciones, en el que la situación internacional sin duda le favorecía, para finiquitar todos los asuntos financieros pendientes con su vecino del norte. El Convenio mediante el cual se negoció definitivamente el pago de la "vieja deuda directa" del gobierno mexicano se firmó el 5 de noviembre de 1942 por el Secretario de Hacienda de México, Lic. Eduardo Suárez, y el representante del Comité Internacional de Banqueros (CIB), Thomas W. Lamont. Esta vez el CIB estaba integrado únicamente por las secciones norteamericana, inglesa y suiza, ya que no era posible para las secciones francesa y holandesa participar puesto que estos países se hallaban bajo control alemán.

El Convenio del 5 de noviembre de 1942 otorgó las mayores concesiones jamás antes obtenidas por México en materia de renegociación. Mediante este acuerdo nuestro país redujo el monto adeudado en un 90% en relación al adeudo original; los tenedores de bonos mexicanos habían aceptado sacrificar sus intereses vencidos a fin de obtener algún pago sobre los títulos cuya cotización en el mercado era bajísima. Además, el arreglo dejaba la puerta abierta para resolver el conflicto del adeudo de los ferrocarriles, expropiados por Cárdenas en 1937.

El Convenio conocido como Suárez-Lamont se firmó bajo las siguientes condiciones⁷⁰:

a) Los acuerdos pactados beneficiarían únicamente a los tenedores de bonos que presentaran y registraran sus títulos correspondientes en el tiempo señalado por el gobierno mexicano para tal efecto (el plazo original se señaló hasta el 20 de noviembre de 1942, aunque fue extendido varias veces y el último plazo fue el 30 de diciembre de 1951⁷¹). Respecto a los bonos que no fueran presentados, se presumiría que se hallaban en manos del enemigo y los pagos correspondientes se depositarían bajo fideicomiso en el Banco de México.

b) El gobierno se comprometió a proponer, dentro de los seis meses siguientes a la firma del convenio, un arreglo para la indemnización de los Ferrocarriles Nacionales que habían sido expropiados el 24 de junio de 1937, y habían sido transferidos a partir del 1o. de enero de 1941 a un organismo descentralizado denominado Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, pero aún se hallaban sujetos a los gravámenes y obligaciones hipotecarias anteriores a la expropiación⁷².

c) **En relación al capital:** Se ajustó y se estableció el pago de las deudas contraídas directa o indirectamente por el gobierno con una importantísima, y nunca antes obtenida, reducción de capital e intereses. La reducción del capital se obtuvo mediante el siguiente mecanismo: Las deudas no emitidas originalmente en dólares se convirtieron a esta moneda a los tipos de cambio de

⁷⁰/ MEXICO, Leyes, Estatutos, etc. Legislación sobre deuda pública. S.H.C.P., Dirección General de Crédito, Tomo II, 1958, p. 197-237.

⁷¹/ ZORRILLA, op. cit., p. 498.

⁷²/ MENDEZ, Oscar E., Las deudas nacionales incluidas en los convenios de 1942 y 1946, Banco de México, México, 1957, p. 165.

\$4.85 pesos por dólar y 4.03 dólares por libra esterlina (los tipos de cambio que sirvieron de base a los convenios de 1922, 1925 y 1930 fueron de 2.00 pesos por dólar y 4.85 dólares por libra esterlina). Mediante esta conversión del capital, el monto de la deuda que en 1930 se estimaba en Dls. 274'669,277., se redujo a Dls. 230'631,974.

Las deudas incluidas en este convenio, así como la moneda en que se pactaron originalmente y los montos resultantes de la conversión se detallan a continuación:

EMISIONES	CAPITAL	EQUIVALENTE EN DOLARES
1. Deuda Consolidada Exterior 5% Oro, 1899, de la República de México	Dls. 48'292,711	48'292,711
2. Deuda Exterior 4%, Oro, 1910, de la República de México	" 50'688,126	50'688,126
3. Bonos del Tesoro "A", 6%, 1913, 10 años de la República de México (serie A, L 6'000,000)	" 29'100,100	29'100,000
4. Deuda Municipal de la Ciudad de México, en libras esterlinas	L 1'385,500	5'583,565
5. Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.a., 4½ %, Oro Amortizable, 35 años, 1o. de Noviembre de 1943 (vencimiento)	Dls. 21'877,100	21'877,100
6. Deuda Exterior 4% Oro, 1904, de los Estados Unidos Mexicanos	" 37'037,500	37'037,500
7. Deuda Interior Consolidada, 3%, 1885, de la República de México	\$ 41'796,250	8'617,783
8. Deuda Interior Amortizable, 5%, 1895, de los Estados Unidos Mexicanos	" 94'298,200	19'442,928

9. Deuda del Estado de Veracruz, 5%, 1o. de enero de 1927 (vencimiento)	"	831,200	171,381
10. Deuda del Estado de Veracruz, 5%, 1o. de enero de 1907	"	664,000	136,907
11. Deuda del Estado de Tamaulipas, 5%, 1o. de julio de 1903	"	741,500	152,887
12. Deuda del Estado de Tamaulipas, 5%, 1o. de enero de 1907	"	796,600	164,247
13. Deuda del Estado de Sinaloa, 5%, 1o. de enero de 1907	"	466,700	96,227
14. Deuda del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, 5% Oro, 30 de junio de 1953 (vencimiento)	L	1'918,600	7'731,958
15. Deuda del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, 4½ % Oro, 30 de junio de 1953 (vencimiento)	"	381,800	1'538,654
TOTAL		Dls. 230'631,974	

(Fuente: MEXICO, Legislación sobre ..., Tomo II, p. 215.)

Una vez efectuada la conversión, se logró una segunda reducción del capital. Se propuso una quita por la que México no pagaría más que un peso por cada dólar adeudado. Esto significó que las obligaciones directas del gobierno de México disminuyeron de Dls. 230'631,974. a \$230'631,974. pesos, quedando establecida la concesión de pagar el capital reducido, a elección de los tenedores de bonos, en pesos o en dólares a la paridad de \$4.85 por 1 dólar.

La deuda directa se redujo de 230'631,974. dólares nominales a 47'552,984.33 dólares reales.

d) **En cuanto a los intereses:** Los que devengarán a partir del convenio, se pagarían con una tasa promedio de 4.35%. Se habló de promedio debido a que algunos de los empréstitos percibirían más intereses que otros, sobre todo las deudas garantizadas (Exterior

Consolidada de 1889, la de Oro de 1910, y los Bonos de 1913) dado que sus tenedores, además de la quita que hacían en el capital, renunciaban implícitamente a su garantía. El 4.35% de interés no significaría un egreso mayor de 10 millones de pesos del presupuesto anual del país.

En lo correspondiente a intereses vencidos antes del convenio (Dls. 278'901,386.) se obtuvo prácticamente su total condonación. Estos intereses se cubrirían:

1. Al 1% en lo relativo a los intereses de 1923 a 1942 no pagados con las entregas hechas conforme a los convenios de 1922 y 1925;

2. A 2/10 del 1% para los certificados de intereses atrasados emitidos en 1922, clase A, o para los cupones equivalentes de los bonos no depositados y;

3. A 1/10 de 1% los certificados clase B o sus cupones relativos.

Estas disposiciones implicaron de hecho la cancelación total de los intereses. México pagó, para retirar los bonos del mercado, un poco más de dos millones de dólares, mismos que se declaró que serían cargados a los Dls 6'500,000, en litigio en Nueva York, que habían quedado en poder del Comité durante las negociaciones de convenios anteriores.

e) **Para la amortización del capital:** Se estableció que las deudas 'garantizadas' deberían estar totalmente pagadas el 10. de enero de 1963 o antes y las 'no garantizadas' deberían pagarse a más tardar el 10. de enero de 1968. El gobierno mexicano se reservaba la facultad de hacer pagos anticipados con la condición única de que para redimir las deudas 'no garantizadas', deberían estar previamente amortizadas las llamadas 'garantizadas'.

f) A partir de 1948, el gobierno se comprometió a comprar en el mercado bonos correspondientes a las deudas 'garantizadas' por

un importe no menor a 5 millones de dólares de valor nominal (igual a 5 millones de pesos de capital ajustado), o sea, aproximadamente 1 millón de dólares reales.

En síntesis, la deuda negociada en el Convenio Suárez-Lamont puede resumirse de la siguiente manera:

Capitales adeudados antes del Convenio:	Dls.	274'669,270
Disminución por conversión de moneda:	"	-44'037,296
Total de capitales adeudados	"	230'631,974
Intereses 1914-1922	"	93'867,941
Intereses 1923-1942	"	185,016,307
Total de intereses adeudados	"	278,884,248
Total adeudado	Dls.	509,516,222
(en pesos)		\$ 2,471'153,677.

DEUDA EN EL CONVENIO

Capital	(en pesos)	\$	230'631,974
Intereses 1914-1922			764,394
Intereses 1923-1942			8'973,291
Total adeudado		\$	240,369,659
Total adeudado en dólares			49'560,750.

(Fuente: BAZANT, Historia de la deuda exterior de México, p. 221).

Obsérvese que la deuda se redujo de 509.5 millones de dólares - incluidos capital e intereses acumulados - a 49.5 millones de dólares (menos del 10% del monto original). Es palpable que México aprovechó al máximo la situación internacional y el afán de los tenedores de bonos por recuperar lo invertido, para obtener la transacción más ventajosa de toda su historia.

El Convenio de 1942 entraría en vigor, previa declaración del gobierno, cuando hubiera sido aceptado por el 20% de los tenedores

de bonos, o incluso por número menor si así se acordaba con el CIB⁷³. Finalmente, fue aprobado el 29 de diciembre de 1942 y se ejecutó en 1943. Para el pago del servicio se designó a un agente financiero en Nueva York, la Panamerican Trust Company. Los bonos que hubieran quedado en poder del enemigo o de tenedores de países bajo su control, quedaron en fideicomiso en el Banco de México. A este respecto, el 18 de octubre de 1946, se hizo una modificación que consistía en un convenio suplementario por el que se difería el pago de los cupones pertenecientes a ciertos tenedores europeos que serían pagados en un plazo comprendido entre el 10. de julio de 1947 y el 10. de julio de 1950⁷⁴. Debe señalarse que se calculó que los bonos en poder del enemigo representaban de 50 a 60 millones de dólares de la deuda total, por lo que se disminuía aún más el monto de las anualidades a pagar⁷⁵.

En relación al fondo de Dls. 6'500,000 que quedaba en poder del CIB, se estipuló que el 20% debía destinarse a los gastos necesarios para la ejecución del nuevo convenio y el resto se destinaría a la compra de títulos de intereses atrasados y pagos de futuras anualidades de intereses⁷⁶. Cabe anotar que si se decidió negociar una vez más con el CIB, fue porque este organismo había demostrado ser capaz de obtener la aceptación de la mayoría de los tenedores de bonos (98% en 1922). Sin embargo, se estipuló también

⁷³/ BAZANT, op. cit., p. 220.

⁷⁴/ MEXICO, S.H.C.P., La vieja deuda... p. 67.

⁷⁵/ SARRO, Enrique. "El nuevo convenio sobre la deuda exterior de México", en Cuadernos Americanos, Vol. 2, No. 1, México, (Ene-feb. 1943) p. 75-76.

⁷⁶/ SEMO CALEV, op. cit. p. 151-152. Respecto al uso de estos fondos, Oscar Mendez nos aclara: "Dado que la Suprema Corte de Justicia del Estado de Nueva York ordenó la aplicación de tales fondos al pago de ciertos 'cash warrants', el gobierno ha tenido que proveer de fondos para el pago de los nuevos intereses y para la compra de las obligaciones representativas de intereses de 1923-1942". Ver MENDEZ, op. cit., p. 164.

que, una vez firmado el Convenio de 1942, el CIB se disolvería en los siguientes 6 meses.

Como siempre, el incumplimiento por parte del gobierno de las disposiciones estipuladas en el acuerdo, provocaría que los tenedores recuperaran sus derechos conforme a los contratos primitivos.

Con respecto al arreglo de la deuda ferrocarrilera, el 20 de febrero de 1946 se firmó el convenio respectivo. Al igual que en el Convenio de 1942, se realizó la conversión a dólares de las deudas emitidas en monedas distintas a \$4.85 por 1.00 dólar y 4.03 dólares por libra esterlina. Se obtuvo una reducción similar que en 1942, conviniendo que se pagaría un peso por cada dólar de deuda, pagando a los tenedores en pesos o dólares, según su elección, al tipo de \$4.85 por dólar. La deuda ferrocarrilera se redujo de Dls. 233'112,385. a \$ 233'112,385. pesos, que convertidos a dólares reales resultaron Dls. 48'064,409.28. En cuanto a los intereses adeudados de 1914 a 1946, éstos fueron valorados de la misma manera que para el Convenio de 1942, por lo que se cancelaron casi totalmente. Para los intereses a devengar en el futuro, se fijó una tasa promedio de 4.35% de interés anual; para el pago total de los títulos, se otorgó como plazo máximo el 1o. de enero de 1975; y para realizar las amortizaciones de capital se ofrecieron 2 planes: **Plan A.** Ofrecía el pago de un interés semestral durante 37 años. Al término de ese plazo se amortizaría de acuerdo a lo pactado en el Convenio de 1946. **Plan B.** Ofrecía capitalización de intereses, lo que aumentaría el valor de los títulos en forma constante hasta llegar, en el plazo de vencimiento, a un valor en dólares equivalente al valor nominal original. Los tenedores no recibirían interés alguno durante este lapso y al final recibirían el valor íntegro de su capital⁷⁷.

⁷⁷/ SEMO CALEV, op. cit, p. 156.

El Convenio de 1946 se pondría en ejecución cuando hubiere sido presentado un 55% del importe total nominal del capital de las obligaciones de los ferrocarriles en bonos registrados. Esto nunca ocurrió; para 1949 sólo se hallaban registradas 44% de las obligaciones por lo que se procedió a ejecutar el convenio con este porcentaje de adhesión⁷⁸.

El acuerdo sobre la deuda ferrocarrilera puede resumirse de la siguiente manera:

Capitales adeudados antes del Convenio:	Dls. 259'224,106.
Disminución por conversión de moneda:	" - 26'111,721.
Total de Capitales adeudados:	" 233'112,385.
Intereses 1914-1922	" 92'582,486.
Intereses 1923-1945	" 231'909,511.
TOTAL	Dls. 557'604,382.

Total adeudado en pesos: \$ 2,704'381,252.

Adeudo según Convenio de 1946:

Capital:	(en pesos)	\$ 233'112,385.
Intereses 1914-1922		611,711.
Intereses 1923-1945		11'247,611.
TOTAL		\$ 244'971,707.

Total adeudado en dólares 50'509,630.

(Fuente: BAZANT, Historia de la deuda exterior... p. 225).

México había resuelto de una vez, y de la manera más ventajosa, las 2 cuestiones más importantes para su economía: la indemnización de las compañías petroleras y la negociación de su vieja deuda directa. Con respecto a ésta última, en 1960 el gobierno pudo pagar anticipadamente estas obligaciones. Para fines de 1961, este adeudo estaba prácticamente pagado.

⁷⁸/ MEXICO, S.H.C.P., La vieja deuda... p. 68.

De esta forma, México volvió a ser considerado sujeto de crédito en el mercado internacional después de muchos años de no haber tenido acceso a préstamos externos. En 1942 se empezaron a recibir los primeros préstamos del Banco de Exportación e Importación de Washington⁷⁹, mismos que fueron canalizados al impulso de la etapa industrializadora que experimentaba nuestra nación.

IV. Factores que favorecieron los acuerdos de 1941 y 1942.

La resolución final del conflicto petrolero y del pago del servicio de la deuda externa se debió a la conjunción de diversos factores militares, políticos y financieros. No cabe duda que la Segunda Guerra Mundial propició la coyuntura que México necesitaba para negociar desde una posición más ventajosa. Existen antecedentes que señalan que el Departamento de Estado norteamericano se encontraba verdaderamente preocupado por la estabilidad y la seguridad de los países ubicados al sur de su frontera. En sus informes al Secretario de Relaciones Exteriores, el Embajador de México en Estados Unidos, Francisco Castillo Najera, señala que el Subsecretario de Estado, Sumner Welles, tenía información de fuentes dignas de crédito de que "...las potencias del eje se proponen producir trastornos en todos los países situados al sur de los Estados Unidos y al norte de la zona del Canal"⁸⁰. Esta preocupación movería a Roosevelt a buscar una alianza económica, política y militar con México, y para obtenerla, tendría que otorgar las concesiones financieras que desde hacía años el gobierno mexicano pretendía. "El hecho de que el gobierno

⁷⁹/ BAZANT, op. cit., p. 222.

⁸⁰/ A.S.R.E, Exp. III-867-7, Informe confidencial fechado el 8 de julio de 1941.

mexicano se mostrase dispuesto a apoyar el esfuerzo bélico aliado, indujo a la Administración de Roosevelt a presionar tanto a las compañías petroleras como al Comité Internacional de Banqueros para que aceptasen una reducción importante de sus exigencias"⁸¹.

Se ha especulado mucho acerca de que el elemento principal que le interesaba a los Estados Unidos en una alianza con México era la segura provisión de reservas petroleras durante el conflicto armado. Sin embargo, el Embajador Castillo Najera destaca en sus informes sobre los Estados Unidos y la situación internacional: "...pude percatarme de que ya no es el petróleo el asunto clave para la resolución de los demás pendientes... Supongo que la solicitud de los Estado Unidos obedece más que a razones estratégicas... al temor de que los señalados puntos de nuestro litoral cayeran en manos enemigas que los pudieran usar como bases transitorias de operación contra Panamá o la costa californiana"⁸². Además de estas razones de tipo militar, Castillo Najera atribuye como causa mayor de la buena disposición de nuestro vecino del norte, el beneficio político que podría significar para Estados Unidos el que México se uniera de manera incondicional al grupo aliado. "Sin duda, ... existe una razón política que influye, poderosamente, en este gobierno y lo hostiga para concluir la renegociación cuanto antes. Me refiero al efecto moral que produciría en los demás países latinoamericanos, en Colombia y en Ecuador principalmente"⁸³ (Estados Unidos estaba muy interesado en obtener el consentimiento de estos países para ubicar bases navales en sus territorios durante la segunda guerra mundial). Por otra parte, a pesar del prestigio de que México gozaba como nación

⁸¹/ MARICHAL, Carlos. Historia de la Deuda Externa de América Latina, Alianza Americana, México, 1988, p. 266.

⁸²/ A.S.R.E, Exp. III-867-7, Informe sobre los Estados Unidos y la Situación Internacional. Consecuencias para México. 3 de mayo de 1941, p. 25.

⁸³/ Ibid, p. 26.

celosa de su soberanía ante el resto de Latinoamérica, Castillo Najera recomendaba no confiar demasiado en la aparente posición ventajosa de nuestro país señalando que: "Estados Unidos sólo nos necesita de un modo muy relativo... Militarmente, les podemos servir para no distraer la atención de fuerzas destinadas a operaciones principales; pero ni nuestras bases ni nuestros escasos elementos, constituyen verdaderas necesidades, sino que, como en el terreno económico, les ahorramos algunas dificultades. Nuestra cooperación y buen entendimiento, tienen, repito, importancia política por lo que significan en la esfera continental"⁸⁴. Estas consideraciones se vieron reforzadas por el verdadero interés del presidente Roosevelt de sostener la credibilidad en su política de Buen Vecino implementada en sus relaciones con Latinoamérica.

Además de los factores político-militares que favorecieron las negociaciones, hay que señalar en materia financiera el hecho de que la reducción del valor efectivo de la deuda mexicana ya se había llevado a cabo en el mercado, por tanto, los bonos mexicanos se comerciaban en el mercado secundario a menos del 90% de su valor nominal, lo que justifica en cierta forma las quitas otorgadas por los tenedores de bonos, que obviamente prefirieron ceder concesiones antes que perder por completo su inversión. En este sentido debe destacarse también el hecho de que los entonces poseedores de los bonos mexicanos, no eran los adquirentes originales y seguramente habían comprado deuda mexicana con la esperanza de salir beneficiados a través de la especulación. Los tenedores de bonos reconocieron, finalmente, la necesidad de hacer un ajuste para reducir el monto de las deudas y permitir el acuerdo de un servicio que, por primera vez en la historia, estuviera dentro de la verdadera capacidad de pago del gobierno de México.

⁸⁴/ Ibid, p. 28.

4. CONCLUSIONES

En la actualidad, las nuevas tendencias de desarrollo económico mundial están forzando a todos los países a integrarse a los recién formados bloques económicos internacionales. No obstante, la integración a estos bloques no es cosa fácil. Los diferentes países se encuentran en la necesidad de adecuar sus proyectos de desarrollo económico a las exigencias y necesidades que dicha integración les impone, pero las agudas crisis económicas en que se encuentran, provocadas por el monto de su deuda externa, se destacan como problema principal para lograr tal integración. Dado que la deuda externa es impagable, los países acreedores han comprendido la necesidad de otorgar condiciones más flexibles y favorables que se adecúen a la verdadera capacidad de pago de los países deudores, mediante lo cual resuelven un problema que también es suyo. Debido al cambio que actualmente han sufrido las políticas económicas internacionales, el actual gobierno de México ha implementado un modelo de desarrollo económico adecuado a las nuevas circunstancias. En realidad, México constituye el país donde los centros financieros internacionales están llevando a cabo el ensayo para resolver el agobiante problema de la deuda externa mundial. En este sentido, México se ha convertido en el modelo a seguir por el resto de los países latinoamericanos para resolver sus crisis económicas.

Para entender los riesgos a los que México habrá de enfrentarse con la implementación de su proyecto de desarrollo económico, deben revisarse las experiencias del pasado. La resolución del conflicto petrolero en 1941 y la renegociación de la deuda externa en 1942, abrieron las perspectivas de desarrollo económico para México. No obstante, por diversas causas que van desde políticas de desarrollo desequilibrado de los diferentes

sectores productivos (por ejemplo, el abandono total del sector agropecuario) hasta administraciones en extremo corruptas, el crecimiento económico esperado no se consolidó. Los gobiernos posteriores a la renegociación de 1942 sostuvieron dentro de sus políticas una marcada tendencia nacionalista e implementaron políticas de desarrollo sumamente proteccionistas. El actual modelo mexicano de desarrollo económico requirió, como condición necesaria para su implementación, de la renegociación de la deuda externa. En febrero de 1990, se firmó un acuerdo con representantes de 585 instituciones bancarias mediante el cual México obtuvo la reducción de aproximadamente 30% del adeudo original en condiciones favorables para su servicio. Se afirma que éste es el convenio más ventajoso que México ha logrado en su historia. Sin embargo, el convenio de 1942 supera con mucho lo logrado en 1990 puesto que la reducción de capital e intereses alcanzada en ese entonces fue del 90%. Es importante destacar los factores que posibilitaron este hecho: la segunda guerra mundial orilló a Estados Unidos a buscar alianzas económico-militares con México para la defensa de su frontera sur y de la zona del Canal de Panamá. Igualmente, Estados Unidos estaba interesado en resolver sus conflictos pendientes con México puesto que, en su opinión, la adhesión de nuestro país al grupo aliado orientaría al resto de Latinoamérica a pronunciarse contra los países del eje. No es posible sostener que Estados Unidos tuviera interés en obtener petróleo de nuestro país, pero sí es irrefutable el hecho de que era necesario solucionar el conflicto petrolero para probar la veracidad de la política de 'Buen Vecino' promovida por el presidente Roosevelt y crear un clima propicio para favorecer la consecución de los demás acuerdos políticos en los que nuestro vecino del norte tenía interés. En ambos convenios, el de 1942 y el de 1990, encontramos una actitud similar por parte de los acreedores, quienes prefirieron conceder quitas significativas antes que arriesgarse a perder el total de sus intereses en caso de que México declarase una moratoria en los pagos. Por otra parte, si en 1942 existió una coyuntura internacional que favoreció a México para lograr una renegociación

ventajosa, actualmente, en 1990, también existe una coyuntura internacional que orienta la búsqueda de negociaciones adecuadas para deudores y acreedores. Esta coyuntura es la importancia de integrarse a los bloques internacionales que en el futuro cercano serán los que controlen las relaciones comerciales a nivel mundial. Además, es pertinente apuntar que en 1942, la resolución del conflicto petrolero influyó decisivamente en la creación del clima propicio para obtener una negociación favorable de la deuda externa mexicana. El acuerdo de indemnización a los monopolios extranjeros consolidó de manera definitiva la expropiación y el control absoluto de la Nación sobre los recursos petroleros. Ya desde antes de la resolución del conflicto, el petróleo era uno de los ejes fundamentales de desarrollo de la economía nacional y continuó siéndolo. Con el control absoluto de su industria petrolera y siendo considerado nuevamente sujeto de crédito en el ámbito internacional, México recibió de nuevo una derrama de capital externo fresco que impulsó la industrialización y el desarrollo económico experimentado en los cincuentas y los sesentas. Desafortunadamente, los sectores productivos del país crecieron desequilibradamente y el petróleo se situó como el producto principal del que dependía la economía nacional. México se integró al mercado internacional como país monoexportador de materias primas. El boom petrolero experimentado en los años setentas no dio paso al crecimiento y desarrollo esperado en nuestro país. Al comprobarse la existencia de mayores yacimientos petrolíferos a nivel mundial, el preciado elemento sufrió una drástica caída en sus precios, misma que impactó intensamente nuestra economía y sumió a México en una de sus peores crisis económicas, crisis que se vio agudizada por la gran corrupción existente en las administraciones gubernamentales de esa época. En síntesis, la bonanza petrolera de los setentas fue lastimosamente desperdiciada en detrimento de la economía nacional.

Actualmente, una vez que México ha renegociado nuevamente su adeudo exterior, el petróleo sigue estando presente como elemento

fundamental del futuro económico. Para llegar a la renegociación de la deuda de febrero de 1990, el gobierno ha tenido que adecuar su proyecto económico a las demandas del mercado internacional, ha consentido en ingresar al GATT y ha dictado una Ley de Inversiones Extranjeras que favorece la entrada de capital externo a las diversas actividades económicas del país. Ahora, después de haber consolidado una favorable negociación de su adeudo, busca además firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en el que, a pesar de las múltiples declaraciones que el gobierno ha hecho en sentido contrario, es muy probable que se estipule la participación norteamericana en la industria petrolera. El mismo presidente de Estados Unidos, George Bush, ha declarado que los norteamericanos están interesados en la participación conjunta en la exploración y explotación de los hidrocarburos mexicanos. Esto significa claramente que el interés norteamericano en la firma del Acuerdo de Libre Comercio está en el petróleo; que las insistentes declaraciones del gobierno en relación a la exclusión del petróleo del Acuerdo de Libre Comercio están en entredicho; que el dejar al petróleo fuera de este acuerdo significa aislar severamente a la principal industria de nuestra economía, industria que requiere desesperadamente de capital fresco para salir adelante de la crisis que desde hace años arrastra. La inclusión del petróleo en el Acuerdo de Libre Comercio es asunto delicado; remueve heridas profundas para México. Permitir la participación extranjera en la explotación del petróleo mexicano es, para muchos, como negar todo el esfuerzo de años por defender la soberanía nacional. La experiencia que México tiene en cuanto a participación extranjera en la industria petrolera ha sido muy amarga, y hay que tomar en cuenta tales enseñanzas.

El gobierno mexicano tiene ante sí un gran reto y una mayor responsabilidad: Tiene que buscar la manera de incluir el petróleo en el Acuerdo de Libre Comercio de una forma que no resulte lesiva para la economía nacional pero sí atractiva para el capital extranjero, justificando, al mismo tiempo y de manera convincente,

ante el pueblo mexicano que no sabe de economías pero sí de dignidad, la marcha atrás a la obra máxima del Tata Cárdenas: el retiro absoluto del capital extranjero en relación al petróleo de México.

REFERENCIAS

ARCHIVO HISTORICO "GENARO ESTRADA"

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

- A.S.R.E., Exp. 8-9-32, Convenio por la expropiación del petróleo mexicano entre México y los Estados Unidos de América, p. 1-3.
- A.S.R.E., 13-8-69, Política de los Estados Unidos de América y su relación con México, 1941. Informes del C. Lic. Luis I. Rodríguez sobre diversos puntos. Informe III, p. 3.
- A.S.R.E., Exp. 15-28-14, Correspondencia entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y PEMEX sobre compra y transporte de petróleo (Memorandum sobre arreglos con las compañías petroleras norteamericanas expropiadas, para pago de indemnizaciones), fojas 79-81.
- A.S.R.E., Exp. 15-28-16, Proyecto presentado por el Departamento de Estado de Estados Unidos para resolver el problema del petróleo (Correspondencia respecto al...), foja 5.
- A.S.R.E., Exp. III-867-7, Informe sobre los Estados Unidos y la Situación Internacional. Consecuencias para México. 3 de mayo de 1941.
- A.S.R.E., Exp. III-867-7, Informe confidencial fechado el 8 de julio de 1941.
- A.S.R.E., Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores. "Relaciones diplomáticas con la Gran Bretaña". Informe de Labores 1937-38, Tomo I, p. 95.

A.S.R.E., Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, "Arreglos con los Estados Unidos de América sobre avalúo de bienes petroleros expropiados a ciudadanos norteamericanos y pago de reclamaciones", Informe de Labores, Tomo I, 1941-1942, p. 477-481.

A.S.R.E., Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, "Decreto que promulga el Convenio celebrado con los Estados Unidos de América, para el pago de indemnizaciones a las compañías petroleras norteamericanas, cuyos bienes les fueron expropiados", Informe de Labores, Tomo I, 1943-1944, p. 197-199.

BIBLIOGRAFIA

- BASURTO,** Jorge. El conflicto internacional en torno al Petróleo de México, S. XXI, México, 1980, 138 p.
- BAZANT,** Jan. Historia de la Deuda Exterior de México, 1823-1946, Colmex, México, 285 p.
- CARREÑO,** Alberto María. La diplomacia exterior entre México y Estados Unidos, 1789-1947. México, Ed. Jus, 1951.
- COLMENARES** Francisco. Petróleo y lucha de clases en México, 1864-1982. El Caballito, México, 1982, 235 p.
- DOMINGO** Lavin, José. Petróleo. F.C.E., México, 1976, 401 p.
- FREEMAN** Smith, Robert. Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México, 1916-1932, Extemporáneos, México, 1972, (a pleno sol), 415 p.
- LOBATO** López, Ernesto. El crédito en México, esbozo histórico hasta 1925. F.C.E., México, 1945, 316 p.
- LOPEZ** Portillo y Weber, José. El Petróleo en México. F.C.E., México, 1975, 291 p.

- MARICHAL, Carlos. "Perspectivas históricas sobre el imperialismo financiero en América Latina", en CIDE, México, 1980, p. 13-41.
- MARICHAL, Carlos. Historia de la Deuda Externa de América Latina, Alianza Americana, México, 1988, 312 p.
- MENDEZ, Oscar E. Las deudas nacionales incluidas en los convenios de 1942 y 1946, Banco de México, México, 1957, 180 p.
- MENDOZA, Salvador. Las objeciones al convenio Montes de Oca-Lamont. Ed. Cultura, México, 1931, 84 p.
- MEXICO, Leyes, Estatutos, etc. Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la Deuda Exterior de México. S.H.C.P., México, 352 p.
- MEXICO, Leyes, Estatutos, etc. Legislación sobre Deuda Pública, S.H.C.P., Dirección General de Crédito, México, 1958, (Tomo II).
- MEXICO, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Deuda Exterior de México (por) Francisco Vázquez del Mercado, México, 1931, 68 p.
- MEXICO, S.H.C.P. Deuda Externa Pública Mexicana. F.C.E., México, 1988, p. 11-24.
- MEXICO, S.H.C.P. La vieja deuda exterior titulada de México; desde sus orígenes. México, 1960, 72 p.

- MEYER,** Lorenzo. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942, Colmex, México, 1972, 273 p.
- RODRIGUEZ,** Antonio. El rescate del petróleo. Epopeya de un pueblo. El Caballito, México, 1975, 183 p.
- ROSENZWEIG** Fernando. Pasado y Presente de la Deuda Externa de México. Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, El Día, México, 1988, 205 p.
- SARRO,** Enrique. "El nuevo convenio sobre la deuda exterior de México", en Cuadernos Americanos, Vol. 2, No. 1, México, (Ene-feb. 1943), p. 72-76.
- SEMO** Calev, Enrique. La Deuda Exterior en la Historia de México, 1910-1963. UNAM, México, 1965, 211 p.
- TAPIA** Carlin, M.Lourdes. Comparación de los costos de la deuda externa de México, 1922-1942 y 1960-1985. CEE, Colmex, México, 135 h.
- TURLINGTON** Edgar. Mexico and his foreign creditors. Columbia University Press, New York, 1930, 449 p.
- ZORRILLA,** Luis. Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos. 1800-1958. Porrúa, México, 1977. (Tomo II).