

El petróleo argentino durante los años de Onganía: hacia una nueva Ley de Hidrocarburos. Repercusiones internas y externas*

The Argentine oil during Onganía's years: the new Hydrocarbons Law. Internal and external repercussions

María Florencia Delpino**

RESUMEN

El 23 de junio de 1967 se sancionó una nueva Ley de Hidrocarburos que subsumió la industria petrolera argentina a los intereses de las empresas estadounidenses. Desde la perspectiva del desarrollo, esta ley permitía generar excedentes económicos a corto plazo y, en consecuencia, representó un retroceso importante para la industrialización del país. Si bien desde 1920 las empresas estadounidenses influyeron mucho en la explotación, comercialización, industrialización y transporte de los hidrocarburos en Argentina, las medidas del gobierno de facto de Onganía les acordaron condiciones de privilegio en detrimento de la estatal YPF. A partir de la asunción de Krieger Vasena como ministro de economía, la búsqueda de reconstruir el vínculo con Estados Unidos se intensificó. En el marco de la Guerra Fría, esto implicó alinear a la Argentina con las políticas de Washington. Por todo esto, la ley 17.319 es un caso concreto para estudiar el entramado entre la política económica y las relaciones internacionales desde 1966 a 1970. Este trabajo aborda el acercamiento entre Argentina y Estados a partir de la Ley de Hidrocarburos y sus repercusiones en ambos países. A partir de un enfoque metodológico multidisciplinario que involucra a las relaciones internacionales, la historia económica y la ciencia política, se analizan los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las publicaciones de la prensa local y estadounidense, y de periodistas e investigadores que aportaron a la temática.

Palabras clave: ley de hidrocarburos, Onganía, política petrolera, Estados Unidos.

* Este artículo se basa en la investigación en curso *La Ley de Hidrocarburos y la inserción internacional de la Argentina durante el gobierno de facto de Onganía. Repercusiones internas y externas*, en el marco de una Beca UBACyT Estímulo bajo la dirección de María Cecilia Míguez.

** Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones de Historia Económica, Social y de las Relaciones Internacionales.

ABSTRACT

On June 23rd, 1967, a new Hydrocarbons Law was enacted. It subsumed the Argentine oil industry to the interests of United States companies. From a development perspective, it allowed short-term economic surpluses and, consequently, represented a very important setback for industrialization process in the country. Although United States companies influenced a lot in the exploitation, commercialization, industrialization and transportation of hydrocarbons in Argentina since 1920, the measures adopted during Onganía's de facto presidency established conditions of privilege for them to the detriment of the state company YPF. When Adalbert Krieger Vasena assumed as Minister of Economy, the search to rebuild a link with the United States to insert Argentina into the international relations as a country aligned with Washington, was intensified. Thus, law 17.319 constitutes an example to study the framework between economic policy and international relations from 1966 to 1970. This work aims to analyze the approach between both countries from the Hydrocarbons Law and its repercussions in Argentina and the United States. Based on a multidisciplinary methodological approach that involves international relations, economic history and political science, we analyze the archives of the Ministry of Foreign Relations, the local and United States press, and the contributions of journalists and researchers.

Key Words: Hydrocarbons Law; Onganía; oil policy; United States.

Fecha de recepción: 27 de julio de 2018

Fecha de aceptación: 22 de noviembre de 2018

Introducción

Desde un enfoque que involucra a las relaciones internacionales, la política económica y la política exterior, el estudio del petróleo resulta importante por, al menos, tres cuestiones. En primer lugar, es un recurso natural, no renovable y escaso, considerado estratégico en cualquier punto del globo por su capacidad de generar excedente económico a gran escala¹ y favorecer el proceso de acumulación del capital. En segundo lugar, es un tema concreto de la actividad económica (Frondizi, 1955, 11) y, bajo control del Estado nacional, se torna en una fuente de energía imprescindible para el

¹ La visión de considerar al crudo como bien estratégico cambió durante la década de 1990, cuando con la globalización financiera y la desregulación de los mercados, los organismos multilaterales de crédito impusieron la idea de que es un *commodity*.

desarrollo y la soberanía de un país. Es por eso que todos los países -incluso aquellos que carecen de este recurso natural- establecen políticas de Estado y desarrollan estrategias que les permiten asegurar su provisión (Bernal, 2005, 15). A partir de las dos afirmaciones anteriores, se desprende una tercera. El petróleo no sólo expresa intereses nacionales sino que traspasa las fronteras y aglutina los intereses de los países centrales y sus compañías petroleras transnacionales (Morgenfeld y Míguez, 2012, 53).

En Argentina, el comienzo de la intervención del Estado en materia de hidrocarburos estuvo acentuada por la creación de la Dirección de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia² en 1910. De allí en adelante, las políticas petroleras comenzaron a ocupar un rol central en el proyecto económico de cada gobierno. El 23 de junio de 1967, en el marco del plan de extranjerización económica (Rapoport, 2012, 515) que proponía la autodenominada Revolución Argentina, liderada por el militar Juan Carlos Onganía, se sancionó una nueva Ley de Hidrocarburos, 17.319, que incentivó una mayor participación del capital foráneo en la economía petrolera argentina. A partir de esta norma se priorizaba al petróleo por su capacidad de generar un excedente económico y de acrecentar la productividad a corto plazo. Esto condujo a desatender la relación existente entre este recurso natural no renovable, el desarrollo y la soberanía nacional.

Teniendo en cuenta que los intereses del empresariado transnacional industrial influyeron en la concepción del proyecto político y económico del onganiato (Morgenfeld y Míguez, 2012, 70; Nicanoff y Rodríguez, 2008, 255; Rapoport, 2012, 541; Selser, 1986b, 309), la ley 17.319 se constituyó en un ejemplo concreto para estudiar el entramado entre la política económica y las relaciones internacionales durante el gobierno de facto de Onganía (1966-1970). El objetivo de este trabajo es analizar esa relación teniendo como ejes la Ley de Hidrocarburos de 1967 y sus repercusiones en Argentina y Estados Unidos. Afirmaremos que la ley 17.319 puede concebirse como una acción de política exterior ya que permitió, en el plano de las relaciones económicas internacionales, un acercamiento con Estados Unidos. A partir de la bibliografía citada, fuentes primarias y fuentes secundarias, este artículo se propone corroborar cómo el Departamento de Estado de Estados Unidos y los grandes capitales estadounidenses se convirtieron en fuentes de poder predominante en la formulación de la política petrolera argentina entre 1966 y 1970. Para alcanzar dicho propósito

² Este organismo, reemplazado por YPF en 1922, fue creado tres años después del descubrimiento del primer pozo de petróleo en el país.

se utilizan los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las publicaciones de los periodistas e investigadores Gregorio Selser y Rogelio García Lupo que trabajaron esta temática³, y el corpus periodístico local para evaluar la posición de las corporaciones que, en un primer momento, apoyaron el golpe. A su vez, se examinan artículos de la prensa estadounidense, con el objetivo de observar sus pronunciamientos respecto a la política petrolera del onganiato.

Golpe y petróleo: el conflicto por la anulación de los contratos durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966)

En Argentina, el *problema petrolero* desencadenado durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966) a raíz de la anulación de los contratos firmados en el gobierno de Frondizi (1958-1962), puso en estado de alerta al Departamento de Estado de Estados Unidos. A pesar de que Illia apoyaba la presencia del capital extranjero en el país, pertenecía a una tradición ideológica yrigoyenista con componentes nacionalistas en algunos ámbitos como el petróleo, estimado de una sensibilidad considerable (Morgenfeld y Míguez, 2012, 57). La anulación de los contratos petroleros fue una de las principales medidas anunciadas durante la campaña electoral y era uno de los pocos puntos en común entre las dos fracciones de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). Para anular los contratos petroleros de exploración y explotación con empresas extranjeras el gobierno de Illia argumentó que no se habían debatido en el Congreso y que tampoco se habían acordado a través de licitaciones públicas. En 1963, mediante los decretos 744 y 745, la declaración de nulidad de los contratos se hizo efectiva y se conformó una Comisión Parlamentaria de Investigaciones Petroleras para analizarlos. A fines de agosto de ese año, esa misma comisión, luego de comprobar irregularidades,

“emitió un comunicado en el que se decretaba la nulidad de los contratos petroleros, la negativa a la renegociación, la constitución de comisiones mixtas (YPF y contratistas) para resolver las diferencias por las sumas adeudadas y el llamado a nuevas licitaciones” (Morgenfeld y Míguez, 2012, 64).

Las críticas a este suceso político fueron considerables, tanto en la Argentina como en los Estados Unidos. En el país, la política fue impugnada

³ Teniendo en cuenta que Selser y García Lupo se caracterizaron por sus trabajos periodísticos y por ser relatores denunciantes de su época, sus obras serán más bien utilizadas como fuentes secundarias.

por los sectores vinculados a la industria nucleados en la Unión Industrial Argentina (UIA) al dificultar las relaciones con Washington (Morgenfeld y Míguez, 2012, 70). Por otro lado, como nueve de las empresas extranjeras que habían firmado los contratos eran norteamericanas⁴, la diplomacia estadounidense inició una serie de presiones. El Departamento de Estado esgrimió que esta medida podía afectar los planes de la Alianza para el Progreso y decidió recortar los programas de ayuda a la Argentina, arguyendo que la anulación opacaba la imagen del país en el escenario mundial (Argentina changes policy, 1967, 18). Fueron unos de los argumentos en los que los sectores dominantes, sus corporaciones y las Fuerzas Armadas se apoyaron para incitar el golpe de junio de 1966 (Morgenfeld y Míguez, 2012, 71-72).

La Revolución Argentina cambió el rumbo de la política petrolera. El gobierno inició las renegociaciones con las compañías petroleras estadounidenses junto a la promesa de sancionar una nueva ley de hidrocarburos con las *condiciones de privilegio*⁵ que el régimen dictatorial brindó a la inversión extranjera. De esta manera, las empresas transnacionales cambiaron su mirada respecto a la Argentina y desistieron de los juicios entablados contra el Estado Nacional. Como afirmaría Álvaro Alsogaray, designado Embajador Especial por la Revolución Argentina, frente a la Sociedad Panamericana de Estados Unidos y la Cámara de Comercio Argentino-Norteamericana en 1966, había llegado finalmente el tiempo en que se alentaría al capital privado a participar en el desarrollo de la actividad petrolera argentina (Cisneros y Escudé, 1998, cap. 66). Al respecto, Leandro Morgenfeld y María Cecilia Míguez puntualizan que:

“el viraje experimentado a partir de la llegada de Onganía al poder en la relación bilateral con los Estados Unidos, y en particular con el caso petrolero, da cuenta de que efectivamente el tema de los contratos fue un conflicto que recorrió toda la presidencia de Illia” (Morgenfeld y Míguez, 2012, 18).

⁴ Se trató de Astra, Cadipsa, Cities Service, Continental-Marathon, Ohio, Pan American, Standard Oil (ESSO), Tennessee Gas y Union Oil-Cabeen (Rapoport y Laufer, 2000, 28).

⁵ Según Horacio Cifardini (1990, 61), las condiciones de privilegio en la esfera del mercado son condiciones de monopolio con garantía estatal. Ellas posibilitan a los grandes grupos económicos a operar con protección del Estado, que asume todos los riesgos, en lugar de regirse por las reglas de la libre competencia.

El mundo bipolar de la década de 1960 y la política exterior del gobierno de facto de Onganía.

Los años sesenta se vieron teñidos por el conflicto de la Guerra Fría en el que Washington y Moscú se disputaron cada rincón del mundo. América Latina despertó un especial interés en ambos rivales (Rapoport y Laufer, 2000, 3). Ya a partir de la década anterior, la región aparecía ante ambas potencias como un espacio desde el que emergían propuestas políticas y sociales que cuestionaban el atraso y la dependencia, la Revolución Cubana era el mayor exponente. Respecto de la política latinoamericana global de los Estados Unidos, Morgenfeld y Míguez afirman:

La relación entre Estados Unidos y cada país latinoamericano, a principios de la década de 1960, estuvo signada por la posición en relación a la revolución cubana. La exclusión de la isla del sistema interamericano fue un punto de inflexión en la historia diplomática continental. (...) La exclusión de Cuba sería el inicio de una serie de acciones para aislar el proceso revolucionario, para evitar otros potenciales avances comunistas en el continente y para consolidar la hegemonía estadounidense en lo que consideraba su "patio trasero". Washington también buscó evitar un eje alternativo Brasil-Argentina y dar cobertura diplomática continental a futuras acciones de intervención, con la excusa de la lucha anticomunista, como fue tres años más tarde la intervención en República Dominicana. (Morgenfeld y Míguez, 54).

Bajo la administración de John Fitzgerald Kennedy (1961-1963), la política estadounidense de *contención del comunismo* combinó una estrategia cooperativa basada en la asistencia económica y en presiones diplomáticas y financieras junto a la intervención como amenaza en última instancia. Sin embargo, con la asunción de Lyndon Johnson como presidente en 1963, Washington endureció su política exterior hacia el continente americano, revelando la primacía de un enfoque estratégico-militar (Rapoport y Laufer, 2000, 6) e inaugurando con el caso de Santo Domingo un nuevo ciclo de intervenciones. Desde el país del norte, no sólo se mostraba una gran preocupación por la creciente efervescencia social que se presentaba en el continente sino que además se revelaba cierta intranquilidad por las tendencias de algunos gobernantes hacia el nacionalismo económico (Rapoport y Laufer, 2000, 5). Con la aparición de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), la necesidad de Estados Unidos de que los ejércitos latinoamericanos se abocaran a la tarea de garantizar el orden interno y el involucramiento en Vietnam, la Alianza para el Progreso y el proyecto

estadounidense para combatir la pobreza de los países subdesarrollados de América Latina quedaron bastante relegados⁶.

Durante los años en que Onganía estuvo al frente de la autoproclamada Revolución Argentina, el gobierno buscó reconstruir un vínculo con Estados Unidos que permitiera insertar a Argentina en el mundo de las relaciones internacionales como un país aliado a Washington. Esta estrategia tuvo como fin establecer una relación firme, confiable y racional con el gobierno del país del Norte y con los grandes centros del poder económico y financiero mundial (Peltzer, 1996, 207). Si bien este acercamiento bilateral tuvo limitaciones en ciertos aspectos⁷, el onganiato “abrió el período de mayor proximidad a los intereses económicos y geopolíticos de los Estados Unidos en la historia argentina” (Rapoport y Laufer, 2000, 47). En el terreno de la política exterior, ese acercamiento se tradujo en la adscripción a la DSN y a las *fronteras ideológicas* (Rapoport, 2012, 523). La DSN entendía que los deseos de una revolución comunista, el accionar de grupos guerrilleros y el descontento social en Latinoamérica eran producto del débil desarrollo económico. Por lo tanto, para que un país subdesarrollado pudiera convertirse en una potencia capitalista, las fuerzas armadas debían dedicarse a combatir al *enemigo interno*, para la posterior instalación de un proyecto económico basado en la concentración y extranjerización de la economía (Míguez, 2013, 66).

Sin embargo, en un principio, Washington mostró cierta desconfianza hacia el nuevo ocupante de la Casa Rosada. Dos días después del golpe, la Embajada de Estados Unidos en Argentina envió un telegrama al Departamento de Estado en el que recomendaba reconocer al gobierno de

⁶ Efectivamente existió un cambio de estrategia respecto a la política exterior de Washington para lo que consideraba su *patio trasero* con la asunción de Johnson. No obstante, resulta fundamental resaltar que la política de seguridad auspiciada por el país del Norte no dejó de funcionar, en última instancia, como un escudo protector de la economía política internacional que seguía sus reglas. A fin de cuentas, el objetivo de Estados Unidos luego de la segunda guerra mundial residía principalmente en sentar las bases de una economía política mundial que respondiera a sus intereses (Keohane, 1988, 177).

⁷ En el terreno de los armamentos, existió una negación por parte del gobierno de facto argentino de comulgar con la Casa Blanca. En efecto, se consideraba que el Pentágono resultaba ineficiente en la provisión de ayuda militar suficiente y avanzada para los países latinoamericanos y que la imagen de los Estados Unidos como potencia militar comenzaba a degradarse a partir del *empantanamiento vietnamita* (Rouquié, 1986, 279).

Onganía sin ser los primeros ni los últimos⁸. Las diferencias de estrategias entre la CIA, el Departamento de Estado, el Pentágono y el Congreso de Estados Unidos respecto a cómo actuar frente al nuevo mandatario también retrasaron la decisión. Finalmente, luego de dieciocho días, Estados Unidos reconoció que la Revolución Argentina era un freno fundamental al avance de fuerzas sociales revolucionarias en América Latina y a la variante local de una oleada nacionalista representada por el peronismo (Morgenfeld, 2014). En 1964, Onganía había asistido a la Quinta Conferencia de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos Americanos en West Point, anunciando la adhesión del ejército argentino a la DSN y aparecía ante Estados Unidos como un hombre capaz de condensar dos elementos como la seguridad y el desarrollo e instrumentarlos desde el aparato del Estado⁹.

De Jorge Salimei a Adalbert Krieger Vasena: la disputa por el proyecto económico

En Argentina, la figura del líder de la autodenominada Revolución Argentina fue legitimada por la cúpula de la Iglesia Católica y por integrantes de asociaciones católicas importantes como el Ateneo de la República y el Opus Dei, por medios de prensa como Primera Plana y Confirmado, por productores agropecuarios y por entidades como la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la Asociación para la Defensa de la Libre Empresa. A su vez, en sus bases de apoyo, se encontraban también la fracción vanderista de la central obrera, el partido político desarrollista y hasta el propio Perón, quien desde el exilio celebró que el peronismo no fuera ya el único partido proscrito (Nicanoff y Rodríguez, 2008, 264).

En su concepción, este gobierno de facto proponía una transformación a largo plazo de la Argentina en tres etapas. En primer lugar, un *tiempo*

⁸ Telegram from the Embassy in Argentina to the Department of State, Buenos Aires, 30/06/1966, FRUS, 1964-1968, Volume XXXI, South and Central America, Mexico, Document 137, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d137>.

⁹ En Argentina en particular y en América Latina en general, las ideas de seguridad y desarrollo se materializaron en la Doctrina de Seguridad Nacional y en la Alianza Para el Progreso respectivamente. Ambas fueron pensadas y formuladas por Estados Unidos para el continente americano (Nicanoff y Rodríguez, 2008, 263).

económico que tenía por objetivo destrabar el desarrollo industrial para facilitar la acumulación en los sectores más modernos. Luego, un *tiempo social*, para distribuir la riqueza acumulada en la etapa anterior, superando el carácter regresivo e inevitable del tiempo económico y eliminando los conflictos sociales existentes (Rapoport, 2012, 513). Finalmente, los militares podrían afirmar que las metas del golpe habrían sido alcanzadas con la llegada de un *tiempo político* en el que se daría paso a la apertura democrática. Según los asesores del general Onganía,

“la industrialización acelerada (y dependiente) traería aparejada, a largo plazo, una modernización social que tornaría finalmente posible la definitiva superación de la dicotomía peronismo-antiperonismo gracias a la aparición de nuevos antagonismos” (Rouquié, 1986, 275).

La particularidad más significativa del frente golpista radicó en la elevada heterogeneidad que presentaban sus filas. El único elemento de unidad que parecía existir entre ellos era un profundo anticomunismo (Rouquié, 1986, 262). Si bien predominaron los militares azules¹⁰, coexistían allí dos corrientes que se delinearon a partir de diferencias ideológicas respecto al modelo socioeconómico y a la inserción de la Argentina en el mundo: una tendencia liberal y otra, nacionalista-católica. Los militares liberales eran fuertes aliados de los terratenientes agroexportadores y priorizaban la diversificación del espectro de las relaciones internacionales sin reparar en las *fronteras ideológicas*. Representada por Alejandro Agustín Lanusse y Alcides López-Aufranc, esta corriente es la que cinco años más tarde impulsaría y protagonizaría la apertura comercial hacia el Este (Rapoport y Laufer, 41-42). En cambio, los nacionalistas-católicos compartían la visión de los tecnócratas, quienes intentaban articular un programa industrialista y modernizador; eran cercanos a los sectores más concentrados y transnacionalizados de la economía e impulsaban el alineamiento con Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito (Cisneros y

¹⁰ Los azules y los colorados fueron dos fracciones de las Fuerzas Armadas que se enfrentaron durante la breve presidencia de José María Guido (1962-1963). Sus máximas diferencias se encontraban en la posición respecto al rol de las Fuerzas Armadas en la vida política argentina y su visión respecto al peronismo. Por su parte, los azules consideraban que las Fuerzas Armadas no debían involucrarse en la política del país y, por esta razón, también se los denominó *legalistas*. Asimismo, estaban dispuestos a permitir que “un peronismo sin Perón” tuviera un acceso controlado a posiciones de poder a través de elecciones democráticas (Míguez, 2013, 69; Scirica, 2008, 244).

Escudé, 2000, 66). Sus aliados civiles eran los desarrollistas. Míguez ofrece un análisis más amplio de la composición del gobierno cívico-militar de Onganía al explicar que coexistían cuatro fracciones¹¹: una corriente liberal, otra estatista y defensora de la protección del capital nacional, y otra desarrollista, que incentivaba la intervención del Estado en la economía pero, a su vez, consideraba fundamental una amplia participación del capital extranjero. Por último, una corriente liberal heterodoxa que utilizó la participación del Estado únicamente en función de la concentración y desnacionalización de la estructura productiva argentina¹². Si bien las cuatro corrientes que componían el frente golpista habían arribado al acuerdo de que los militares no gobernarían ni cogobernarían, existió entre ellas una fuerte disputa por el proyecto económico a implementar y por la inserción económica internacional de la Argentina. Como afirma Laufer (2014, 433), las contradicciones y fracturas dentro de las propias filas de la llamada Revolución Argentina reflejaban, ante todo, divisiones que también existían al interior de las clases dominantes, condicionadas y articuladas por la pugna entre intereses ligados a las dos superpotencias a nivel mundial.

Frente a tales divergencias en el interior del gobierno de facto de Onganía, resultó imposible formular desde un primer momento una orientación clara y contundente de la política económica. Por eso los objetivos de la *modernización autoritaria* no estuvieron definidos desde el inicio. De todos modos, es posible distinguir dos etapas del modelo socioeconómico del onganiato. Por un lado, el breve período en el que Jorge Salimei estuvo a cargo de la cartera de Economía (junio 1966-diciembre 1966) y, por el otro,

¹¹ La caracterización de Míguez y la de Rapoport y Laufer son complementarias. Mientras estos últimos observan y explican dos corrientes entre las filas militares, la autora explica las divisiones en el interior del gobierno de facto. Ambas resultan útiles para entender los posicionamientos que adoptaron militares y civiles respecto al proyecto económico de la Argentina en el período señalado (Míguez, 2013, 84).

¹² Cisneros y Escudé hablan de *liberales, nacionalistas ortodoxos, nacionalistas desarrollistas y nacionalistas heterodoxos* para referirse a las cuatro corrientes coexistentes dentro del gobierno de facto de Onganía. Por su parte, Guillermo O'Donnell las clasifica como *paternalistas, nacionalistas, liberal-autoritarias y profesionales*. Al ser uno de los objetivos de este trabajo dar cuenta de las posiciones sobre la cuestión del petróleo, la caracterización de Míguez parece la más oportuna para este propósito. Esta autora considera que “la calificación de nacionalista se confunde, en algunos casos, con la defensa de la intervención del Estado en la promoción de determinada política económica”. Ver Míguez, 2013, 84; Cisneros y Escudé, 2000, 66; O'Donnell, 2009, 88.

una segunda etapa desde principios de 1967 hasta la caída de Onganía en 1970. En esta última, Adalbert Krieger Vasena estuvo al frente del ministerio hasta junio de 1969 y luego fue reemplazado por José María Dagnino Pastore por el tiempo restante¹³. La primera distinción entre ambos momentos del modelo socioeconómico reposó en los intereses que cada uno de los funcionarios representaba y, por consiguiente, en las medidas que impulsaron. Mientras que el primer ministro de economía del onganato estaba inclinado hacia cierto grado de estatismo en materia económica (Cisneros y Escudé, 2000, 66), el vasto historial de Krieger Vasena lo revelaba como uno de los máximos exponentes de un liberalismo económico heterodoxo. Como Onganía, Salimei consideraba que el proceso de industrialización comandado por el capital extranjero sólo era viable si primero se adoptaban medidas orientadas a *disciplinar* a las fuerzas políticas y sociales. Para evitar la reacción de los sectores afectados por el ajuste producto de la *racionalización económica*, el gobierno se afirmó en el autoritarismo y la represión (Rapoport, 2012, 514 y 529). Además de coincidir con Onganía en la orientación que debía tomar el proceso de industrialización en Argentina, Salimei era un ferviente militante católico. Como propuso Gregorio Selser, “cunde la sensación de que solo probados católicos a la vez que hombres sin tachas morales serían llamados a ocupar los puestos claves y medios del régimen” (Selser, 1986a, 12)¹⁴. De esta forma, la elección del primer ministro de economía de la dictadura no fue una excepción. Salimei era un empresario católico de la industria alimentaria que había atendido los cursos de economía del Instituto de Cultura Católica y se encontraba íntimamente ligado a la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa. Fue un representante del *capitalismo nacional* (Rouquié, 1986. 261) y, en su corta administración, estos antecedentes se reflejaron en su difusa preocupación social en clave jerárquica y en una influencia notable de socios y profesores que simpatizaban con la experiencia dictatorial española (Cerra y Pontoriero, 2013, 15).

Sin embargo, frente a las medidas económicas ambiguas, la negativa a atomizar al sindicalismo y las constantes intenciones de llegar a una

¹³ Si bien la salida de Krieger Vasena se consumó como una consecuencia del Cordobazo, el nombramiento de Dagnino Pastore no cambió el rumbo en la política económica. En todo caso, ratificó la línea trazada por su antecesor y, por esta razón, es posible afirmar que se trató de una misma etapa (Rapoport, 2012, 543).

¹⁴ Para un análisis sobre la influencia de los diversos grupos católicos en los nombramientos de los funcionarios durante la Revolución Argentina, ver Giorgi y Mallimaci, 2012.

corporativización de todas las clases, la fracción transnacional del capital le declaró la guerra a Onganía, exigiendo que el sector de Salimei que hasta ese momento había tenido el control del aparato económico fuera aislado del mismo. Si bien el empresario de la industria alimentaria era parte de la base del poder del propio líder de la Revolución Argentina, las críticas más duras se centraban en su persona. En medio de una crisis de gabinete, ministros como Nicanor Costa Méndez y Jorge Petracca sumaron sus críticas a la gestión económica, objetando que la situación comenzaba a deteriorar la imagen de Onganía y de la autoproclamada Revolución (Roth, 1981, 129-130). Ante estas presiones, Jorge Salimei tuvo que abandonar su cargo y Adalberto Krieger Vasena tomó su lugar. Su llegada a la cartera de economía en enero de 1967 marcó el advenimiento de un proyecto económico ideado por (y para) los aliados de las fracciones más dinámicas y poderosas de las clases dominantes: los liberales heterodoxos (O'Donnell, 2009, 106)¹⁵. A partir de su asunción como ministro, se intensificó la búsqueda de inversiones estadounidenses que ligaban el devenir de la economía argentina a los intereses políticos y económicos de la Casa Blanca y de los organismos internacionales de crédito. Así, la prensa norteamericana se apresuró en alabar su programa económico y en calificarlo como un ministro de economía dinámico cuyo aspecto y discursos demostraban que Argentina comenzaba a ser administrada por hombres de negocios y no por meros militares (*Argentine dictatorship is easy to live with*, 1967, 5). Con el autodenominado Plan de Estabilización, Krieger Vasena buscaba poner en funcionamiento el desarrollo industrial, facilitando la acumulación en los sectores más modernos, es decir, aquellos que dependían de bienes o capital importados (Rapoport, 2012, 514). En otras palabras, se proponía hacer un aparato productivo *eficiente* a partir de la racionalización de los costos y la ampliación de la participación del capital extranjero. Esta decisión política, si bien proclamaba como objetivo acabar con las sucesivas crisis del balance de pagos y la inflación, profundizaba la dependencia de Argentina respecto de Estados Unidos y subordinaba la estructura productiva a las potencias extranjeras y a las élites argentinas, que fueron sus aliadas locales históricas (Rapoport y Spiguel, 2005, 48). En suma, aquella aproximación a los Estados Unidos que en política exterior se materializó en la adhesión a la DSN y a

¹⁵ Krieger Vasena, el portador más visible de esta fracción, era uno de los diez testaferros internacionales mejor cotizados en las sociedades de negocios en el país. Su trabajo consistía en dar nombre y apellido a paquetes de acciones anónimas y en formar parte de los directorios de los monopolios norteamericanos (García Lupo, 1971, 89).

las fronteras ideológicas, en materia económica se orientó a completar un proceso de industrialización hegemónico por los capitales extranjeros, principalmente, estadounidenses. La influencia de las inversiones externas tuvo un efecto contundente ya que dichos capitales tendieron a reinvertir una parte pequeña de las ganancias locales en el país y giraron el resto al exterior (Schvarzer, 1996, 253). Esto derivó en la extranjerización de la economía argentina o, en otras palabras, en un proceso de desnacionalización de activos.

El fin del problema petrolero: las renegociaciones con las compañías estadounidenses

Coherente con el proyecto económico que se proponía extranjerizar el aparato productivo del país, la política petrolera reflejó, en el plano de las relaciones económicas internacionales, un acercamiento directo con Estados Unidos. Si el líder de la autodenominada Revolución Argentina buscaba reconstruir un vínculo con el país del Norte, primero debían reducirse las tensiones suscitadas a partir del propio golpe de Estado -Washington tardó dieciocho días en reconocer al gobierno de facto- y de la Noche de Los Bastones Largos a fines de julio de 1966. Para resolver el problema petrolero, Onganía designó al ingeniero Luis María Gotelli para ocupar la Secretaría de Energía y Minería. Gotelli era un hombre de confianza¹⁶ de Burke Knapp -vicepresidente del Banco Mundial- y priorizó la resolución del conflicto pendiente con Pan American Oil¹⁷ y Cities Service Development, dos contratistas estadounidenses de las tres compañías petroleras que habían iniciado juicios contra el Estado Nacional¹⁸.

¹⁶ Durante la administración de Arturo Illia, había sido recomendado sin éxito para ocupar la vicepresidencia de la empresa estatal Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) (Selser, 1986b,145).

¹⁷ Pan American Oil era una de las empresas subsidiarias de Standard Oil de Indiana, grupo que junto a Shell y en combinación con YPF se repartían el mercado argentino (Declaración del movimiento de defensa del petróleo argentino, 1964, 22).

¹⁸ C.A.D.I.P.S.A (Compañía Argentina para el Desarrollo de la Industria del Petróleo y Minerales) fue el tercer caso, que quedó pendiente porque la situación especial de esta empresa imposibilitó que se concretaran las negociaciones (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1967).

A principios de agosto de ese mismo año, la propuesta de Jacob Javits, senador republicano por Nueva York, de introducir una cláusula en la Ley de Ayuda Exterior que excluyera a aquellos gobiernos surgidos de golpes militares generó el apoyo al régimen de Onganía del Departamento de Estado y de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la República Argentina¹⁹. Paul Wallin, titular de esta última y un personaje de gran peso entre los hombres de negocios en Estados Unidos, expresó en una entrevista para el semanario político *Primera Plana* que había notado la existencia de “una disposición favorable entre los inversionistas norteamericanos en su reciente viaje a EEUU” (*Las relaciones*, 1966). El empresario aseguró que la confianza de la Cámara en el nuevo gobierno se vería fortalecida a condición de avanzar en la lucha contra el déficit ferroviario, el apoyo a la agricultura y la ganadería, un acuerdo de garantía de inversiones²⁰ y en una solución del conflicto con las dos compañías petroleras. En cinco puntos, Wallin había expuesto (¿o impuesto?) una agenda de gobierno que reflejaba los intereses del capital estadounidense. A partir de esa presión, el 19 de septiembre de 1966 en Argentina, se constituyó una Comisión Especial²¹ con la intención de revisar las condiciones de anulación y llegar a una renegociación con las empresas estadounidenses. En ese sentido, la conformación de la Comisión presidida por Gotelli con el objetivo de resolver las dificultades con las ex contratistas petroleras fue esencial para perpetuar el apoyo de dos actores claves de Estados Unidos: la Casa Blanca y la inversión extranjera.

Luego de tres meses de negociaciones, Gotelli anunció en una carta de intención el arreglo definitivo mediante el cual las compañías volverían a producir en las condiciones anteriores a la anulación de los contratos. Además, Pan American Oil recibió un pago de 56.800.000 dólares y Cities

¹⁹ Paul J. Wallin y ochenta y cinco empresarios norteamericanos afincados en el país protestaron por cable contra Javits y presionaron a Lincoln Gordon, subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental (*Las relaciones con Estados Unidos*, 1966; *El lenguaje*, 1966).

²⁰ A pesar de la exigencia de Wallin y la insistencia del embajador Álvaro Alsogaray de firmar un convenio de garantía de inversiones con el gobierno de Estados Unidos, Onganía rechazó esta propuesta (O'Donnell, 2009, 102).

²¹ La Comisión se constituyó a partir del decreto 1863/66 y estaba presidida por el propio Gotelli, el Procurador del Tesoro de la Nación y por Daniel Brunella, administrador general de YPF. También participaron de esta comisión, representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del Ministerio de Defensa Nacional y asesores técnicos de la Secretaría de Energía y Minería (Decreto N°1.863, 1966).

Service, un pago de 15.000.000 contra la devolución de las áreas y por petróleo entregado a la estatal YPF y no pagado. YPF también se comprometió a adquirir todo el petróleo que ambas extrajeran y a pagarlo en un 60% en divisa (Selsr, 1986, 174). La Comisión Especial no tuvo como única meta discutir los arreglos con ambas empresas sino que también se creó para pensar un esquema de incorporación del capital privado a la actividad petrolera y, de ser necesario, reorganizar YPF. Así lo expresaba Álvaro Alsogaray en julio de 1966 en una visita a Nueva York²². También lo ratificó el ministro de economía, Jorge Salimei, en una entrevista para el semanario político *Confirmado*. Para los desarrollistas y liberales heterodoxos de la coalición dictatorial -así como también para los columnistas de Primera Plana-, “todos estos movimientos tendrían por objetivo inmediato dar una nueva imagen a la política petrolera argentina y borrar la impresión de desconfianza que produjeron, en las empresas petroleras internacionales, los decretos de anulación firmados por Illia” (La segunda batalla, 1966). Al mismo tiempo, *Confirmado* acusaba al gobierno radical por haber sostenido una “política importadora” de petróleo y por haber interrumpido el período de autoabastecimiento al que se había arribado gracias a la participación de las compañías transnacionales en la actividad²³ (Petróleo, 1966, 17). Según Onganía y Gotelli, la nulidad de los contratos petroleros no sólo había causado una pérdida de confianza de los inversores argentinos y extranjeros sino que además había obligado al Estado a invertir de manera desproporcionada e inconveniente (Selsr, 1986, 174). Y, si bien no existía todavía un programa económico concreto que tuviera su correlato en la política exterior argentina por las existencias de diferencias al interior del gobierno de facto, los sectores que impulsaban un alineamiento con Estados Unidos consideraban que la presencia de las empresas norteamericanas en la industria petrolera era fundamental para resolver el dilema histórico de Argentina de cómo alcanzar el autoabastecimiento.

No obstante, la cuestión de los contratos no fue saldada una vez finalizada la renegociación. En marzo de 1967, dos personajes emblemáticos para el tema volvieron a aparecer en el escenario político. Por un lado, Arturo Frondizi fue absuelto por el juez federal Leopoldo Insaurralde en la causa

²² Un mes después, en una entrevista exclusiva para el diario La Prensa, Alsogaray afirmó que “una franca corriente de capitales argentinos y extranjeros que fluya hacia la Argentina servirá para hacer menos dura la lucha contra la inflación”. Se refería específicamente a los sectores como los del petróleo y la energía eléctrica, que habían sido alejados de la inversión privada (Una entrevista, 1966).

²³ Petrónimo, *Confirmado*, 17.

sobre presuntas irregularidades en la concertación de los contratos. El caso fue sobreesido y las empresas involucradas modificaron radicalmente sus posiciones al sentirse protegidas bajo el nuevo gobierno militar que prometía una nueva ley de hidrocarburos en su beneficio (Bernal, 2005, 98). Por el otro, Alejandro Gómez, su vicepresidente, fue condenado por injurias cometidas en un programa de televisión tres años atrás al atacar aquellos contratos y acusar a Enrique Millán (Petróleo, 1967, 42-43), quien junto a Luis Peralta Ramos fue gestor y asesor de Pan American y Union Oil²⁴. Si bien Gómez había formado parte de la administración Frondizi, abandonó su cargo por desacuerdo con la política petrolera adoptada, opuesta a “los viejos ideales radicales yrigoyenistas” (Iglesias, 1980, 166). Luego, pasó a integrar junto con Silenzi de Stagni y Jorge del Río el Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino²⁵.

Estados Unidos y las clases dominantes locales ante la nueva Ley de Hidrocarburos.

El nuevo rumbo que adoptó la política petrolera de aquellos años estuvo marcado por la Ley de Hidrocarburos sancionada el 23 de junio de 1967. La Secretaría comandada por Luis María Gotelli diagnosticó que la única vía de alcanzar el autoabastecimiento de combustibles era intensificar la explotación y exploración. Se argumentaba que la ley vigente hasta ese momento no lo permitía y que, por esta razón, la Argentina había presentado una necesidad histórica de importar petróleo y sus derivados. Desde su perspectiva, para revertir la situación, era necesario formular una nueva ley de hidrocarburos que se enmarcara dentro de la política nacional y que no limitara la actividad al monopolio de YPF y Gas del Estado. En ese sentido,

²⁴ Para un estudio detallado de los roles de Enrique Millán y Luis Peralta Ramos en la concertación de los contratos, ver Cámara de Diputados de la Nación, Comisión Especial Investigadora sobre Petróleo, 1964.

²⁵ El Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino se constituyó en 1958 a partir de la presentación de un Plan Energético de Emergencia y representó una de las mayores oposiciones a la política petrolera de Arturo Frondizi. Con la asunción de Illia en 1963, el Movimiento se presentó ante la Comisión Parlamentaria de Investigaciones Petroleras para argumentar sus posiciones a favor de la anulación de los contratos petroleros. A su vez, varios de sus miembros se incorporaron a la Comisión Parlamentaria de Investigaciones Petroleras (Iglesias, 1980, 181; Morgenfeld y Míguez, 2012, 10).

Gotelli proclamaba que “la política petrolera era cosa del gobierno y no de YPF” (Una ley, 1967, 20). Esta última debía proporcionarse racionalmente como empresa y su función debía limitarse a ejecutar política, no a decidirla.

La elaboración de la nueva ley no estuvo exenta de las presiones del exterior y de grupos de las clases dominantes locales ligadas al capital transnacional (Selser, 1986b, 172-173). Se llevó a cabo en más de treinta y cinco semanas (Petróleo: un año perdido, 1967) en las que las distintas fracciones de la coalición dictatorial gobernante se disputaron la sanción de una ley que plasmara sus intereses. En un principio, la ley fue redactada por la Comisión Especial presidida por Gotelli. Luego, se dio paso al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)²⁶, dirigido por el ministro de economía, donde debía ser ajustada de acuerdo al programa de desarrollo nacional. Finalmente, antes de llegar a Onganía, fue revisada por el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)²⁷ que juzgaba la ley a partir de efectos que tendría en la seguridad nacional. Bajo el amparo de la nueva legislación y por primera vez en la historia argentina, las compañías extranjeras fueron habilitadas para vender el petróleo producido en tierras argentinas de manera directa en el mercado mundial, abandonando la obligación de negociar con el Estado (Onganía quiets foes in Argentina, 2 de julio de 1967, *Chicago Tribune*, 19). La fuerte presión de las empresas petroleras norteamericanas para sancionar esta nueva ley consistía en el interés de que se avalara a empresas privadas o mixtas a realizar la explotación, exploración, transporte y comercialización de los hidrocarburos, que anteriormente eran actividades exclusivas de las estatales argentinas²⁸. El hecho de que esto fuera posible a través de concesiones como modalidad permanente²⁹ de participación privada seducía enormemente a las pequeñas y medianas empresas

²⁶ Esta institución existía como entidad desde 1961. Onganía buscaba convertirla en un superministerio económico orientado hacia la técnica.

²⁷ Era una estructura nueva creada por la autodenominada Revolución Argentina con el objetivo de convertirlo en un ministerio de los ministerios orientado a la defensa de la Nación.

²⁸ Esto se posibilitó por la modificación del artículo 2 de la ley anterior (ley 14.773/58). La modificación del artículo 6 dio cuenta de las condiciones de privilegio, al declarar a los concesionarios y permisionarios como dueños de los hidrocarburos extraídos.

²⁹ Si bien el Estado continuó siendo el propietario de los yacimientos, el régimen de concesiones que esta ley habilitaba, permitía que las empresas concesionarias explotaran los yacimientos por hasta treinta y cinco años y que, además, se quedaran con el petróleo extraído en esos años (Selser, 1986b, 241).

estadounidenses (Argentine Oil Hunt Attracts U.S. Firms, 1968, 15). De esta manera, tenían acceso al mercado interno de industrialización, comercialización y exportación de hidrocarburos que la anterior legislación les denegaba. Y, a su vez, les abría una posibilidad real de mejoramiento de las condiciones de competencia (Bernal, 2005, 99). La nueva legislación también cautivó a las filiales argentinas pertenecientes a holdings estadounidenses que encabezaron la lista de principales ofertas para los quince primeros permisos de exploración en noviembre de 1967 (Argentina opens 15 oil exploration bids, 1967, 10). Distinto fue el caso de la gran compañía del cártel petrolero norteamericano, la Standard Oil, que desconfiaba de la ley porque una mejora radical de las pequeñas y medianas empresas podría suponer la pérdida de su control sobre el mercado argentino. Con todo, la nueva legislación también contemplaba los intereses de las grandes corporaciones que, a pesar de encontrarse en el bando opositor, obtenían sus recompensas. A fines de 1966 y, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, se había constituido un *pool* petrolero entre YPF, Shell y Esso, con el objetivo de realizar trabajos conjuntos en el área submarina del Golfo de San Jorge (Culmina la renegociación, 1966). A partir de la nueva ley, la petrolera estadounidense pudo acrecentar su participación en la explotación del litoral marino porque se omitía sugestivamente la plataforma submarina como exclusiva del Estado. En palabras de Rogelio García Lupo, “no [la] menciona (...) como reserva de YPF, si bien se trata de un millón de kilómetros cuadrados pertenecientes al mismo yacimiento de Comodoro Rivadavia, el centro vital del petróleo argentino” (García Lupo, 1967, 19).

En el gobierno, los intereses del capital estadounidense estuvieron asegurados por Luis María Gotelli, Álvaro Alsogaray y Adalbert Krieger Vasena, hombres de confianza del Departamento de Estado de Estados Unidos, de los inversores del país del Norte y de los organismos financieros internacionales. En los hechos, la Secretaría de Energía y Minería se convirtió en la principal interlocutora de las demandas de compañías estadounidenses. Luego de la sanción de la ley, el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Nicanor Costa Méndez, recibió en su despacho una carta de Gotelli en la que se expresaban las preocupaciones que mantenían en desvelo a la petrolera Mobil Oil³⁰. Mediante un memorándum, el abogado de la empresa, John E. McCracken, admitió cierta inquietud respecto a los

³⁰ Luis María Gotelli, Buenos Aires, 7/08/1967, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1967-1968, Serie 41, Fondo E, Estados Unidos: doble imposición, AH/0057/4.

términos de la firma de un convenio para evitar la doble imposición entre Estados Unidos y Argentina. Argumentaba que en un tratado reciente firmado entre el país del Norte y Brasil, las empresas petroleras estadounidenses dedicadas a la exploración y la explotación de petróleo habían quedado excluidas del 7% de crédito de inversión que se destinaría a las inversiones estadounidenses en Brasil³¹. El representante de la Mobil Oil buscaba asegurarse que una situación similar no se repetiría en el caso Argentina, es decir, que las empresas petroleras no quedaran excluidas de ningún beneficio en un eventual convenio para evitar doble imposición. Dos meses después, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se confirmaba a Gotelli que “el proyecto presentado por la Delegación estadounidense deja de lado a las empresas mencionadas” pero, a su vez, se prometía que “la Delegación Argentina observó el detalle apuntado y procuró la incorporación de una cláusula que comprendiera a la industria petrolera entre las beneficiarias del eventual convenio”³². Las condiciones de privilegio eran claras.

Del mismo modo, las medidas adoptadas desde la cartera de Economía por Krieger Vasena también inclinaron la balanza a favor del capital estadounidense. Por un lado, con una devaluación del 40% durante el primer trimestre de 1967, las empresas de capital nacional quedaron subvaluadas y los capitales extranjeros incrementaron su poder de compra. Esto devino victoria para las transnacionales del país del norte, quienes se apropiaron de las firmas argentinas a partir de la compra de paquetes accionarios (Bernal, 2005, 98). Finalmente, la ley de creación de sociedades mixtas (ley 17.318/67) también amplió los horizontes y profundizó el alcance de la nueva ley de hidrocarburos. Mientras la primera de ellas habilitaba la transformación de empresas estatales en sociedades mixtas, la segunda, en su artículo 95, otorgaba a las empresas estatales, como YPF y Gas del Estado, la facultad para convenir con empresas privadas y de conformar sociedades anónimas en caso de que eso facilitara un desenvolvimiento más eficiente de sus actividades. Como sugiere Federico Bernal, ninguna de estas leyes puede entenderse sin la otra, y “sin el objetivo histórico antinacional de destruir la

³¹ John E. McCracken, “Memorandum for the Honorable Secretary of State for Energy and Mining”, 4/08/1967, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1967-1968, Serie 41, Fondo E, Estados Unidos: doble imposición, AH/0057/4.

³² Alberto V. Salgueiro, Buenos Aires, 31/10/1967, Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1967-1968, Serie 41, Fondo E, Estados Unidos: doble imposición, AH/0057/4.

participación del sector público dentro de la economía argentina” (Bernal, 2005, 99).

Además de contar con aliados locales de fuerte peso específico dentro de la coalición dictatorial, los sectores petroleros estadounidenses que festejaron el golpe de junio de 1966, también contaron con la figura de Walter Levy en la Comisión Especial de redacción de la ley. Del 17 al 21 de marzo participó en una reunión celebrada en Villa La Angostura con representantes de la Secretaría de Energía y Minería. Si bien se dijo que Levy participaba de la misma como “asesor neutral”, este hombre llegado a la Argentina de la mano de Adalbert Krieger Vasena, era asistente de la Oficina de Investigaciones de Inteligencia del Departamento de Estado y ex jefe de la sección petróleo de la Oficina de Estados Estratégicos, antecesora de la CIA. Su historial también mostraba que había sido mentor de un sinnúmero de grandes petroleras, entre las que se encontraban Esso y Shell (Selser, 1986b, 233-236).

A pesar de que sectores del ejército avalaban la sanción de una nueva ley de hidrocarburos, esta legislación también despertó oposiciones en el interior de la coalición que había impulsado el golpe de junio un año atrás. El propio líder de la autodenominada Revolución Argentina, Juan Carlos Onganía, manifestó cierto recelo. Por esa razón, su sanción demostró que “sólo una fuerza superior a la del ejército pudo impulsar a Onganía a sancionar una ley contra la opinión de su propia fuente de poder” (García Lupo, 1971, 19). Así, varios hechos pusieron de manifiesto que la ley 17.319 “era (...) una exigencia del cartel petrolero y, después de ella, una necesidad de la política mundial de Estados Unidos” (Selser, 1986b, 235). En primer lugar, la nueva ley de hidrocarburos “fue una prenda entregada en la negociación oficial con el FMI” que dio lugar a un nuevo y enorme negocio para las empresas petroleras extranjeras (Morgenfeld y Míguez, 2012, 20). En segundo lugar, también fue una promesa de Krieger Vasena y de Álvaro Alsogaray ante los hombres de negocios en Washington. Finalmente, no resultó menor la entrevista confidencial en Nueva York entre el secretario de Estado de Estados Unidos, Dean Rusk, y el canciller argentino, Nicanor Costa Méndez, para establecer la posición argentina ante la guerra del Cercano Oriente. En ella, “Rusk planteó francamente a Costa Méndez la necesidad de contar con aliados seguros para el caso de un conflicto armado general y el papel que el petróleo argentino podía desempeñar en una evaluación estratégica” (García Lupo, 1971, 19).

Repercusiones internas: oposiciones a la nueva ley.

La ley 17.319 no solo brindaba a las empresas petroleras extranjeras seguridades suficientes y necesarias para operar en Argentina sino que, además, disminuía el poder de decisión del Estado Nacional sobre los recursos energéticos estratégicos del país (Bernal, 2005, 98). A partir de la aplicación de la legislación, las empresas transnacionales ganaron control sobre la actividad hidrocarburífera en Argentina, lo que significó suplantarse a las empresas nacionales estatales. Desde la perspectiva del desarrollo, representó un retroceso en un proceso de industrialización a largo plazo para el país. Desde un punto de vista estratégico, echó por tierra el rol asignado históricamente a las Fuerzas Armadas como protectoras de la soberanía de sus naciones (Bernal, 2005, 47-48). Por estas razones, su sanción levantó oposiciones de diversos sectores políticos, económicos y sociales en Argentina.

Los aspectos más debatidos durante la elaboración de la ley -y más resistidos, una vez sancionada- fueron los plazos de las concesiones y las áreas reservadas a YPF. Por su parte, los liberales tradicionales, como Álvaro Alsogaray, reprobaron que “no se liquidara decididamente el monopolio de YPF” y reiteraron que la única manera de superar el estancamiento que esta empresa estatal había causado en la actividad petrolera era “poniéndole el cascabel” y colocándola en pie de igualdad con las empresas privadas nacionales y extranjeras (*¿Habría autoabastecimiento?*, 1967, 64). En ese sentido, repudiaban que, bajo esta ley, todavía se le asignasen treinta y ocho millones de hectáreas cuando, durante el frondizismo, a las contratistas privadas se les habían adjudicado únicamente catorce millones.

Con fundamentos esencialmente opuestos, los sectores estatistas también mostraron resistencia a la nueva ley. Desconfiados de la intervención de compañías privadas en la extracción de petróleo, consideraban que el régimen de concesiones establecido abría las puertas a la entrega de los recursos naturales de Argentina. Desde el gobierno de facto, la voz de Osiris Villegas, director del influyente Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), fue la mayor expresión de esta posición. En términos de seguridad nacional, Villegas entendía que

... si el país no tiene desenvueltas sus aptitudes y capacidad para lograr la independencia económica, seguirá sufriendo, en lo que hace a sus decisiones fundamentales, los embates de otros países, cuando no de grupos privados internacionales. (*Definición*, 1967, 17).

A través de esta visión, la nueva norma era negativa para la seguridad y el desarrollo y decretaba la muerte de YPF al delegar facultades que deberían ser exclusivas de la empresa estatal -por ejemplo, la comercialización- a compañías extranjeras que contaban con un poder financiero superior al del Estado mismo.

También existió una fuerte resistencia de simpatizantes del radicalismo nucleados en el Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino como Alejandro Gómez, vicepresidente de Frondizi; Adolfo Silenzi de Stagni, Juan Sábato, miembros de la comisión parlamentaria que investigó los contratos petroleros durante la administración de Arturo Illia, y Jorge del Río, miembro del Centro de Estudios Energéticos General Enrique Mosconi. En una entrevista realizada por Gregorio Selser (Mosconi, 1957), Silenzi de Stagni afirmó “esta ley ha sido dictada exclusivamente en función de intereses extranjeros. Habrá concesiones a compañías foráneas ¡con plazos de duración que excederán la primera década del siglo XXI!” (Selser, 1986b, 253). Según el ex funcionario del gobierno de Illia, la Argentina no necesitaba de una ley que diera entrada al capital extranjero en la actividad petrolera para resolver el problema del autoabastecimiento porque el déficit podía resolverse aumentando la producción de YPF. Sin embargo, a falta de “militares esclarecidos y patriotas de la talla de Mosconi”, la empresa estatal fue sabotada entregándole a de muy baja productividad para la perforación (Selser, 1986b, 253). Desde una perspectiva desarrollista, el ex presidente Arturo Frondizi también hizo pública su crítica al régimen de concesiones avalado por la nueva ley. No sólo aseguró que esta política favorecía a los grandes monopolios de exportación e importación y, en ese sentido, era parte de un proceso de contrarrevolución que se estaba produciendo en la industria argentina, además proclamó que, si verdaderamente la preocupación del gobierno dictatorial residía en la imposibilidad del país de alcanzar el autoabastecimiento, debería dedicarse a extraer petróleo en vez de crear un régimen de concesiones ya abandonado en el mundo entero (Reportajes políticos, 1967).

Por su parte, la burguesía nacional, también manifestó su descontento frente a la ley. En su nombre, el titular de Gas del Estado, Esteban Pérez, realizó la primera objeción a los borradores dados a conocer antes de su sanción. En principio, porque este proyecto posibilitaba una competencia ruinosa para la empresa encargada de distribuir tanto el gas licuado interno como el importado dentro del país. Mientras que, hasta ese momento, existía un monopolio estatal del gas que tejía acuerdos bilaterales con empresas fraccionadoras, con la ley de la autodenominada Revolución Argentina, el

negocio se acabaría porque compañías subsidiarias del cartel petrolero se incorporarían a la actividad gasífera. No obstante,

... los focos de oposición a la nueva ley no se encontraban en desvelos nacionalistas (...). Se encontraban en un conglomerado de intereses particulares nacionales ligados con el negocio del comercio interno del gas (Selser, 1986b, 234).

En palabras del historiador Selser (1986b, 234), “había asomado la cabeza la burguesía que, a lo largo de la historia, edificó su riqueza con el gas estatal”.

Las trabajadoras y los trabajadores, quienes constituyeron el sector más golpeado por el proyecto político y económico del ongiato, también repudiaron el nuevo rumbo de la política petrolera. Un mes antes de la sanción de la nueva ley de hidrocarburos, la Confederación General del Trabajo (CGT) vandomista la cuestionó por anticipado y solicitó la promoción de un gran debate nacional sobre el tema (Selser, 1986b, 234)³³. Pronto, desde todos los sectores sindicales se oyeron críticas a esta nueva ley por la gran inquietud alrededor de lo que pasaría con las empresas del Estado. Existían altas posibilidades de que YPF y Gas del Estado se transformaran en sociedades anónimas con mayoría estatal como un paso previo a su privatización (Dawyd, 2009,4), y esta cuestión generaba enormes preocupaciones. Un año después, en septiembre de 1968, el Sindicato Único de Petroleros del Estado (SUPE) que nucleaba a trabajadoras y trabajadores de los sindicatos de Destilería, de la Flota y del Taller Naval de YPF de La Plata comenzó una huelga que fue conocida como la Huelga de Ensenada y que se extendió hasta noviembre de ese mismo año. A partir de esta medida de fuerza, no sólo se rechazaba la racionalización en la empresa estatal -cuya última expresión había sido el anuncio de la extensión de la jornada laboral- sino que, además, se reprobaba la ley de hidrocarburos elaborada por Onganía, Krieger Vasena y Gotelli porque representaba un ataque a la soberanía argentina. Si bien, con el pasar de los días, el conflicto se fue debilitando, es innegable que representó un importante antecedente del Cordobazo, hecho histórico que provocó la salida de Krieger Vasena y la

³³ A pesar de esta declaración pública, ninguna medida de fuerza fue anunciada desde la central obrera que, a partir de medidas de fuerza tomadas unos meses posteriores al golpe de junio, había sido intervenida y reprimida durante las huelgas. Para el año 1967, la CGT liderada por Vandom “capitulaba ante los embates del poder político y entraba en un estado de congelamiento de sus acciones” (Nicanoff y Rodríguez, 2008, 272).

culminación, en 1970, del gobierno de facto de Onganía. En definitiva, la huelga de Ensenada de 1968 fue la materialización de una fuerte resistencia por parte del movimiento social frente a una ley de hidrocarburos de características antinacionales y antipopulares.

Reflexiones finales

La coalición que llegó al poder a través del autoritarismo y la represión el 28 de junio de 1966 se distinguió por adoptar una posición fuertemente represiva en lo político y una heterodoxia liberal en lo económico, dualismo que no sólo se expresó en la política interna sino también en la política exterior de la dictadura. Este perfil ideológico bifrontal (Rapoport, 2012, 513) respondía a las diferencias políticas en el interior de las Fuerzas Armadas que, a su vez, expresaban los intereses de los distintos sectores de la clase dominante argentina. A pesar de las divergencias, se impuso el proyecto económico que buscaba completar un proceso de industrialización hegemónico por los capitales extranjeros.

En ese marco, las corrientes más afines al capital industrial transnacional, sostuvieron que había que devolver a la industria petrolera argentina la imagen atractiva opacada por gobiernos inclinados a un estatismo económico y a grados de autonomía de la Argentina en el escenario mundial (Míguez, 201, 92). La columna vertebral de su discurso fue el problema del autoabastecimiento. En sus palabras, la única solución posible para resolver ese dilema residía en incorporar capital privado a la actividad petrolera, incluso si esto significaba disminuir el poder de decisión del Estado Nacional sobre los recursos energéticos del país. Empero, el mensaje entre líneas era la disposición a subsumir la industria petrolera argentina a los intereses de las empresas estadounidenses. Los portavoces de la posición respecto al autoabastecimiento fueron los mismos semanarios que apoyaron el golpe: *Primera Plana* y *Confirmado*. Así, en palabras de Mariano Grondona, El nudo del debate reside en la capacidad de YPF para abastecer al país. Los estatistas dicen que, si recibe el apoyo suficiente, puede cumplir la tarea. Los liberales sostienen que la impotencia de YPF se traduce en una mayor importación. Y es entonces que plantean su opción decisiva: si la empresa estatal no alcanza a cubrir nuestras necesidades, ¿no es mejor comprar el petróleo faltante a compañías privadas que trabajan, invierten y gastan en la Argentina antes que a Venezuela, Nigeria o Kuwait? Los estatistas han tenido largos años para probar su tesis sobre las posibilidades de YPF, sin lograrlo. Y la alternativa ha sido, en la práctica, aquella que señalan los liberales: importar o dar concesiones (Grondona, 1967).

La Ley de Hidrocarburos sancionada el 23 de junio de 1967 resulta importante para entender la relación entre Argentina y Estados Unidos durante el gobierno de facto de Onganía. Estudios realizados arribaron a conclusiones distintas respecto a la inserción de la Argentina en el escenario mundial entre 1966-1970. Como bien afirma Leandro Morgenfeld (2014, 547), hay autores que destacan el acercamiento entre la Casa Blanca y la Rosada tras el golpe (Rapoport y Laufer, 2000, 47; Rapoport, 2012, 523) mientras que otros, lo matizan (Cisneros y Escudé, 2000, 66). En este trabajo se ha intentado exponer las distintas dimensiones que permiten comprender la política petrolera del gobierno de facto de Onganía teniendo en cuenta el telón de fondo en el que se produjeron estos cambios: la anulación de los contratos petroleros y la negativa a su renegociación. El objetivo ha sido fundamentar por qué la sanción de la Ley de Hidrocarburos de 1967 puede entenderse como una medida que representó un intento de las fracciones de la dictadura ligadas al capital transnacional por concretar el acercamiento con los Estados Unidos en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. A pesar de haber sido resistida incluso por sectores que, en un principio, apoyaron el golpe, la sanción de la ley 17.319 evidenció la convergencia de intereses externos e internos. Por un lado, expresó las exigencias de las empresas estadounidenses de participar en la actividad petrolera argentina y las imposiciones del Departamento de Estado de Estados Unidos para que esto sucediera. Por el otro, las presiones de los sectores de las clases dominantes argentinas ligadas al capital transnacional que, a través del gobierno de la dictadura de la Revolución Argentina, se beneficiaron por dicha medida y sus consecuencias.

Lista de referencias

- Argentina changes policy. (5 de enero de 1967). *The Daily Oklahoman*.
- Argentine dictatorship is easy to live with. (6 de julio de 1967). *The Paducah Sun*.
- Argentine Oil Hunt Attracts U.S. Firms. (6 de marzo de 1968). *The Daily Oklahoman*.
- Argentina opens 15 oil exploration bids. (9 de noviembre de 1967). *Albuquerque Journal*.
- ¿Habrà autoabastecimiento? (6 de julio de 1967). *Confirmado*.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y Soberanía*. Buenos Aires: Biblos.
- Declaración del Movimiento de Defensa del Petróleo Argentino*. Acta de reunión. Cámara de Diputados de la Nación Comisión Especial Investigadora sobre

- Petróleo (28 de abril de 1964).
- Cerra, Á. y Pontoriero, G. (2013). Influencia de la España franquista en la política petrolera argentina. *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Ciafardini, H. (1990). *Crisis, inflación y desindustrialización en la Argentina dependiente*. Buenos Aires: Agora.
- Culmina la renegociación de contratos petroleros. (18 de diciembre de 1966). *La Nación*, p. 5.
- Dawyd, D. (2009). Conflictos sindicales antes del Cordobazo. La Huelga Petrolera de 1968 en La Plata, Berisso y Ensenada. *III Jornadas de Economía Política*, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, 2009.
- Decreto N°1.863, Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de septiembre de 1966, Buenos Aires, p. 6.
- Definición y definiciones. (31 de agosto de 1967). *Confirmado*, p. 17.
- El lenguaje de la realidad. (22 de septiembre de 1966). *Confirmado*, p. 20-22.
- Fronidizi, A. (1955). *Petróleo y política. Contribución al estudio de la historia económica argentina y de las relaciones entre el imperialismo y la vida política nacional*. Buenos Aires: Raigal.
- García Lupo, R. (1971). *Mercenarios y monopolios en la Argentina de Onganía a Lanusse 1966-1971*. Argentina: Achával Solo.
- García Lupo, R. (7 de julio de 1967). El escándalo del petróleo. *Marcha*. Recuperado de <http://biblioteca.periodicas.edu.uy/archive/files/-0a0dce6450726cc379ffbd91b0e538aa.pdf>.
- Giorgi, G. I. y Mallimaci, F. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismo en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Revista Cultura y Religión*, VI.
- Grondona, M. (4 de julio de 1967). La política del petróleo. *Primera Plana*, p.41.
- ¿Habrá autoabastecimiento?. (6 de julio de 1967). *Confirmado*, p. 64
- Iglesias, A. (1980). *Política petrolera argentina*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Leonardo Impresora.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- La segunda batalla. (27 de septiembre de 1966). *Primera Plana*, p. 20.
- Las relaciones con Estados Unidos (20 de diciembre de 1966). *Primera Plana*, p. 13.
- Laufer, Rubén (2014). Condicionantes de las relaciones internacionales argentinas en el mundo bipolar. Nuestros años '60. En M. Rapoport, B. Figallo, C. Buchrucker y N. Brenta, *Los Proyectos de Nación de la Argentina. Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad*, Buenos Aires: EDICON, 421-445.
- Míguez, M. C. (2013). ¿Anticomunistas, antiestadistas, antiperonistas? La nacionalización de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966. *Revista SAAP* 7, 1, 65-95.
- Morgenfeld, L. (2013). Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976),

- Revista SAAP*, 8(2), 521-554.
- Morgenfeld, L. y Míguez, M. C. (2012). La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia. Repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales. *Realidad Económica*, 271, 51-75.
- Mosconi, E. (1957). *La batalla del petróleo. Selección, prólogo y notas de Gregorio Selser*. Buenos Aires: Problemas Nacionales.
- Nicanoff, S. y Rodríguez, S. (2008). La “Revolución Argentina” y la crisis de la sociedad posperonista (1966-1973). En D. Campione y D. Stukalsky (Eds.) *Historia argentina contemporánea. Pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social*. Buenos Aires: Dialektik, 251-318.
- O'Donnell, G. (2009). *El estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Onganía quiets foes in Argentina. (2 de julio de 1967). *Chicago Tribune*.
- Petróleo (4 de agosto de 1966). *Confirmado*, p. 17.
- Petróleo: dos destinos. (30 de marzo de 1967). *Confirmado*, pp. 42-43.
- Petróleo: un año perdido. (4 de abril de 1967). *Primera Plana*, p. 47.
- Potash, R. (1994). *El Ejército y la política en la Argentina (1962-1973). De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Segunda parte, 1966-1973*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rapoport, M. (2012). *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Emecé.
- Rapoport, M. y colaboradores (2015). *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1930-1966)*. Buenos Aires: Octubre.
- Rapoport, M. y Laufer, R. (2000). *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960*. Buenos Aires: Economizarte.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Reportajes políticos: Arturo Frondizi (5 de diciembre de 1967). *Primera Plana*, p. 41.
- Roth, R. (1981). *Los años de Onganía. Relato de un testigo*. Buenos Aires: La Campana.
- Rouquié, A. (1986). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- Scirica, E. (2008). Proscripción, modernización capitalista y crisis. Argentina (1955-1966). En D. Campione y D. Stukalsky (Eds.) *Historia argentina contemporánea. Pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social*. Buenos Aires: Dialektik, 213-250.
- Selser, G. (1971). *Los cuatro viajes de Cristóbal Rockefeller. Con su informe al presidente Nixon*. Buenos Aires: Hernández.
- Selser, G. (1986a). *El Onganiato: La espada y el hisopo (tomo I)*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Selser, G. (1986b). *El Onganiato: La llamaban “Revolución Argentina” (tomo II)*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Una entrevista en la Unión con Alsogaray. (1 de agosto de 1966). *La Prensa*, p. 1.

Una ley, una política. (16 de marzo de 1967). *Confirmado*, p. 20.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Contratos de exploración y explotación de petróleo, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 26 de abril de 1967, pp. 1-3.