

Petróleo y nación: impacto en las políticas de Brasil y Argentina

MILTON WALDEMAR RIQUELME

RESUMEN: En esta reflexión se elabora una breve presentación de las obras "Nacionalismo y petróleo" de Gabriel Cohn y "Petróleo y política" de Arturo Frondizi. Exponemos las tensiones previas a la creación de las empresas Petrobras en Brasil e YPF en Argentina frente a los intereses de empresas extranjeras. Finalmente, nos proponemos un contrapunto sobre las políticas en el área petrolera entre ambos países desde el descubrimiento hacia mediados del siglo pasado.

Palabras-claves: Política petrolera. Petrobras. YPF. Intereses extranjeros



Oil and nation: impact on the policies of Brazil and Argentina

ABSTRACT: In this reflection we elaborate a short presentation of the works "Nationalism and oil" by Gabriel Cohn and "Oil and politics" by Arturo Frondizi. We expose the tensions prior to the creation of the companies Petrobras in Brazil and YPF in Argentina, regarding the interests of foreign companies. Finally, we intend to compare the oil policies of the two countries since its discovery around the middle of the last century.

Keywords: Oil policy. Petrobras. YPF. Foreign interests.

MILTON WALDEMAR RIQUELME

RECEBIDO: 03/01/2018

APROVADO: 30/04/2018

1 INTRODUCCIÓN

El núcleo de este artículo trata sobre la obra “Nacionalismo y petróleo”, del sociólogo brasileño Gabriel Cohn (1968). Estudia las relaciones entre política y petróleo en Brasil, desde las primeras décadas del siglo pasado hasta la creación de Petrobras. No sólo hace mención de la política y economía en el área del petróleo, sino que se desprende de la obra un interés por la defensa de la seguridad nacional. Examina la importancia de la creación de la industria del petróleo en Brasil, los nuevos nacionalismos y las posibles repercusiones sobre la sociedad en su conjunto. Veremos además cómo, Gabriel Cohn, cuarenta años atrás, ilustra los eslabones de ideología y realidad que forjaron los lineamientos de las políticas petroleras, conformando la parte sustancial de la estructura de la economía en Brasil.

Entonces, en la primera parte de este trabajo hacemos un repaso de “Nacionalismo y petróleo”, puesto que ahí el autor desenvuelve sus ideas fundamentales, un sinfín de importantes enunciados explicativos y posibles alternativas para la política petrolera en Brasil. Sigue a esta importante recapitulación de la obra de Cohn la mirada crítica de Arturo Frondizi, mostrando la evolución de las políticas petroleras en Argentina desde el descubrimiento del petróleo hasta pasada la década del treinta.

El objetivo general es revisar algunos de los hechos más trascendentales presentados por los dos autores, para que luego, en la parte final del trabajo, sea facilitado un contrapunto sobre las políticas en el área petrolera entre Brasil y Argentina.

2 NACIONALISMO Y PETRÓLEO 40 AÑOS DESPUÉS

Gabriel Cohn, se puede sostener, es el más importante analista de la política petrolera en Brasil y el más penetrante, no solo porque analizó los lineamientos políticos de la explotación, sino porque, en sus años de juventud, trabajó sobre las decisiones tomadas, y las acciones llevadas adelante en la esfera de la economía brasilera.

La metodología de trabajo en “Nacionalismo y petróleo” fue centrada en métodos y técnicas de investigación cualitativa

siendo el eje principal las entrevistas a informantes que se desempeñaban mientras la empresa petrolera estaba presidida por un hombre de rango militar. En el prefacio de la obra se hace mención a “Entrevistas realizadas en diciembre 1964, dentro y fuera de la empresa Petrobras, que en ese momento estaba presidida por el general Adhemar Queiroz [...]” (COHN, 1968, p. VII, traducción nuestra).

Los análisis de la obra nos permitieron establecer que fue extremadamente compleja y cruzó como flecha el corazón de la economía brasilera por su densidad, su agudeza y su importancia. Consecuentemente, trata sobre la producción, explotación y también la refinería del petróleo en Brasil, en un marco más amplio de economía y sociedad en Brasil, formulado por el sociólogo Florestan Fernandes. El trabajo resiste una vigencia sostenida y creciente en estos primeros años del tercer milenio, no solo en Brasil, sino en Latinoamérica toda.

En líneas generales, Cohn examina de manera minuciosa y detallada las relaciones de poder que se vislumbraron alrededor del problema. Atribuye un papel crucial a la dialéctica entre los diferentes grupos que se disputaban el poder a mediados del siglo pasado, a saber: los militares, los partidarios del presidente de Brasil, Getúlio Vargas, los partidos de oposición, principalmente la *União Democrática Nacional* (UDN), y cada una de las voces que tomaron la palabra en el parlamento brasilero. Es particularmente tensa la descripción de los debates en el interior del cuerpo deliberativo del poder legislativo de Brasil. Allí el autor señala el posicionamiento de los grupos de poder político dentro de la esfera de la economía brasilera y marca cómo la influencia externa representa intereses contrarios al progreso de esa nación.

Reconozcamos ahora, que el sociólogo Gabriel Cohn no sólo brilla por el desarrollo del círculo completo de la problemática del petróleo, es decir, desde su génesis allá por los años 20 y 30, en el que se inmortalizaba en el territorio brasilero el *Estado Novo* liderado por Vargas, hasta la creación de Petrobras el 3 de octubre de 1953, sino también por su labor tan capilar de todo el proceso de producción petrolera.

3 LO EXTRAÑO Y PREDECIBLE DE UN GOBIERNO NO DEMOCRÁTICO

Gabriel Cohn analiza la vida política, revisa la contienda del petróleo en el Estado Nuevo de Brasil. Presenta datos significativos que permiten entender que en los últimos años de la década del treinta del siglo XX ocurre algo bastante extraño en Brasil: gobernaba un régimen inflexible con características particulares. Se estableció la disolución del Congreso de los Estados Unidos de Brasil. Los cambios requirieron una reforma constitucional que se llevó a cabo de manera trágica y optimista. Entonces la gestión de Getúlio Vargas hizo posible algo parecido a un oxímoron, puesto que de un lado disolvió el cuerpo colegiado del poder legislativo de la nación y de otro lado creó (en 1938) un cuerpo colegiado para gestionar el *Conselho Nacional do Petróleo* (CNP).

Es sabido que el CNP se organizó con un cuerpo dividido en dos, un órgano deliberativo y otro técnico administrativo, éste con tres divisiones, a saber: la división técnica, facultada principalmente para la investigación; la división económica, encargada del abastecimiento y fiscalización de las acciones; y finalmente la división administrativa, facultada para gestionar la gerencia. Se trató de un cuerpo colegiado, que lo presidió en el primer periodo el general Julio Gaetano Horta Barbosa, luego reemplazado, en 1943, por el coronel João Carlos Barreto.

Cohn sostiene en primer término, que el órgano deliberativo accionaba como asesor presidencial en cuestiones relacionadas con petróleo; en segundo término, que las deficiencias del CNP en los trabajos de campo se debían a la carencia de personal y equipamiento y, en tercer término, que las decisiones del CNP gozaban de trascendental repercusión en la nación. Por ejemplo, a partir de 1939 el CNP se preocupaba por el problema de la tributación sobre el petróleo importado y, en función de ello, “el gobierno federal unifica el impuesto al combustible mediante el decreto 2615/40, por el cual los combustibles líquidos de cualquier procedencia estaban sujetos a un único impuesto federal destinado al *Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios*” (COHN, 1968, p. 61). Debemos reparar además que la vida, y por lo tanto la acción del CNP, desde

sus inicios, tenía una relevancia suprema respecto a la conformación de la nación.

Otra controversia que introduce el autor es aquella relacionada con los poderes extranjeros, prioritariamente los procedentes de Estados Unidos, puesto que a mediados de la década del cuarenta iba recrudeciendo la tensión entre los intereses nacionales y los extranjeros. Esta problemática de nivel internacional se ve afectada por la medida que establecía el decreto 2615/40 que fijaba valores diferenciales respecto del impuesto al petróleo importado con relación al extraído y producido en Brasil. Generaba, de esa manera, protección fiscal para la industria del petróleo brasileiro. Probablemente este hecho fue la piedra de toque para la batalla librada por el CNP contra la estadounidense Standard Oil Company. La gerencia de dicha empresa extranjera pretendía, entre sus actividades, investigar, extraer, transportar y refinar todo el petróleo obtenido en sus operaciones. A pesar de la propuesta y la presión de los poderes extranjeros, el gobierno nacional, en principio, priorizó los lineamientos políticos establecidos por el CNP.

Ahora bien, paralelo a este fenómeno corrió un desarrollo que no parece menos importante, el CNP y la sociedad brasileira fueron afectados por las sombras de la Segunda Guerra Mundial. En el periodo del conflicto bélico, el estado brasileiro se vio en la obligación de racionalizar los combustibles líquidos. También, en esa época de guerra, hubo una merma tanto del personal como en materiales de trabajo. Tanto es así que a finales de 1943 los trabajos de campo en muchas partes estaban prácticamente paralizados.

Admitamos, en sentido empírico más bien prosaico, que previo a la creación del CNP, Gabriel Cohn propone analizar las críticas de Monteiro Lobato, pues allí descubre problemas estructurales en las políticas de producción petrolera. Lobato, explica Cohn, lanza, como parte de la crítica, un reto apocalíptico: "No extraer petróleo y no permitir lque extraigan". (COHN, 1968, p. 19, traducción nuestra). Ya, en aquel momento previo a la creación del CNP, se pasa de una en que los conflictos propios de la explotación petrolera se definían en una lógica de distribución regional y nacional a una línea definida por los intereses internacionales. Además, subraya Cohn que las críticas de Monteiro Lobato apuntaban a

los organismos públicos, a los organismos privados y a la legislación vigente. Los primeros por inoperantes, los segundos porque demostraban la expectación de mantener a Brasil como consumidor y no como productor y al código de minas porque trababa todo tipo de investigación de suelo. Estimaba que los pueblos, las fuerzas armadas y el dinero no tienen ningún valor si no tienen petróleo. Sería necesario, explicaba Lobato, invertir en perforación. El problema oculto detrás de sus críticas es que el Estado nacional no lo puede hacer por deficitario. Por lo tanto, una de tantas posibles soluciones habría de ser la contratación de las empresas extranjeras. Sagaz, entre tanto análisis sostenía su severa crítica en la lógica cuantitativa. Apuntaba a la poca eficiencia de los trabajos del *Departamento Nacional de Produção Mineral* (DNPM). Por ejemplo, analiza una periodización de dos etapas: la primera previa a 1930, cuando la media de la inversión global tenía un valor anual de 2526; la segunda de 1930 a 1935, cuando la inversión prácticamente se cuadruplicaba (en menor cantidad de años). Pero a pesar de ello no aumentaba la cantidad de pozos perforados ni tampoco la profundidad de los pozos ya perforados.

En el entramado de las críticas de Monteiro Lobato, advierte Cohn, puede estar oculto el interés de las empresas internacionales de petróleo. Finalmente, las críticas también focalizan en la fuerza de trabajo. Señala entonces la carencia de técnicos brasileros, para justificar la contingencia de contratar técnicos extranjeros para que se desempeñen en los organismos nacionales. Es más, revela Gabriel Cohn que los técnicos extranjeros en aquellos años eran considerados como *agentes informantes*, pues ellos comunicaban a las empresas extranjeras sobre el verdadero potencial de petróleo en Brasil, mientras que otros informaban con un falso pesimismo.

Aclaremos esto: no pretendemos que la dimensión internacional sea un aspecto insignificante de los procesos sociales y de la producción petrolera. Por ello, en la segunda parte de este artículo⁹, esa dimensión, en la esfera petrolífera desde el posicionamiento de las empresas procedentes de los Estados Unidos, relucirá también en nuestras discusiones sobre la estructura de la política petrolera en Argentina.

4 EN LAS ENTRAÑAS DE LAS TIERRAS BRASILERAS HAY PETRÓLEO

De la compleja trama de problemas y conceptos que se desprenden de la política petrolera en Brasil llevada adelante en las décadas del treinta y cuarenta Gabriel Cohn demuestra que la exploración estaba prácticamente paralizada. Entonces ¿las críticas de Monteiro Lobato eran certeras? Ya lo hemos escrito más arriba, las causas importantes fundamentales estaban asociadas a un Estado deficitario en el que se destaca la escasez de recursos y la falta de mano de obra calificada, ejemplificadas a lo largo de "*Petróleo e Nacionalismo*". Las críticas quedan asociadas a la responsabilidad de los gobernantes en tanto y en cuanto saben sobre la abundancia de las riquezas petroleras en Brasil, y aun así no implementan políticas fuertes de extracción. El costado más agudo, o tal vez el más oscuro de la diatriba se asocia al peligro de hacer concesiones, tal como aparecen en las críticas sutiles de Lobato. Para Gabriel Cohn las *trusts* monopólicas del exterior se relamían por apropiarse del oro negro que podía emerger de las tierras brasileras.

Lejos de excluir la tensión entre lo nacional y lo extranjero, es importante resaltar que en estos primeros años la producción de petróleo en la inmensidad brasilera fue bastante menor a lo esperable como consecuencia de las limitaciones que hemos enumerado siguiendo los datos precisos de la obra de Cohn. Al mismo tiempo, es necesario enfatizar que a esta altura es un hecho ineluctable que en Brasil (como en gran parte de Latinoamérica) hay petróleo. Está probada la existencia de crudo en muchas regiones de Brasil, lo que Cohn considera un factor estratégico para la promoción del trabajo del CNP.

¿Eran estos los únicos problemas en los lineamientos de la política petrolera? definitivamente la respuesta que propone el autor es negativa. Él rivaliza cada una de las controversias internas, entendiendo que no se trata de un mero traspaso de órdenes. Examina largamente la desidia del ministerio. Observa sistemáticamente que el gobierno trata de dinamizar la economía a través de una serie de innovaciones que tropiezan con la inercia de su propio aparato burocrático. Por ejemplo, a principios de la década

del treinta el *Serviço Federal de Produção Mineral* (SFPM) propone un plan para sondear la existencia de petróleo en diferentes zonas. Seis años después todavía no se había comprado la sonda de perforación para ejecutar tan ventajoso plan. Estos problemas, tan embrionarios, obligan a considerar la política interna que marca los lineamientos de un país sacrificado por un golpe de estado (producido en 1937) con concentración de poder en el área ejecutiva, y una crucial disolución del poder legislativo.

Además, Cohn presenta algunas de las necesidades relacionadas con las políticas energéticas de este proceso, tales como aumento de las redes de comunicación (terrestre) y acrecentamiento de la importación de petróleo. Es sustancial advertir que en 1937 la importación es la fuente más importante de suministro para una sociedad preindustrial. Esta dificultad está asociada al constante aumento del precio internacional del barril de petróleo. La contienda es extremadamente delicada ya que el aumento repercute no solo en el crudo sino también a sus derivados. En 1934, la importación medida en toneladas era de 846.299, en 1936 de 990.277, en 1938 de 1.179.188 y finalmente en 1940 de 1.256.476.

El análisis cuántico que presenta Cohn demuestra que en seis años las importaciones petroleras, en cantidad de toneladas sufrieron un aumento del aproximadamente el 50 por ciento. A este significativo, dinámico y complejo aumento en la cantidad hay que sumar los aumentos progresivos del precio internacional del barril de petróleo. Como bien se sabe, la dependencia del suministro de petróleo y sus derivados enlaza en las medidas económicas y en las relaciones sociales del país. En el curso de esta línea de investigación Gabriel Cohn analiza muchos de los problemas de un régimen sin congreso (1937 a 1945). En esos tumultuosos años, Getulio Vargas gobernaba por decreto. De tal manera que la forma de gobierno en Brasil se parecía a la de la Italia Fascista. En esta descripción que nos ofrece Cohn, inicial y provisoria de procesos de gran complejidad, se diferencian abruptamente dos clases sociales en la que sobresale una mayoría empobrecida. La forma militarizada del gobierno permite entender que las resistencias sociales son abstraídas, absorbidas por el poder de las Fuerzas

Armadas. Así es que las insuficientes e imperceptibles movilizaciones fueran encabezadas por los universitarios y los sectores medios en menor medida.

Oigo decir por ahí que las funciones de política interna no tienen una relación directa con aquellas que emanan del exterior. No es el caso del Brasil estudiado por Gabriel Cohn. Su reconocido compromiso con el trabajo en momentos de juventud no deja cabos sueltos. Así es que enfatiza la operación que en 1941 tropas de los Estados Unidos de Norteamérica planificaron e inmediatamente ejecutaron. Como un relámpago invasor se instaló, digámoslo sin autorización, sin previo acuerdo (seguramente por medio de la coacción) en el noreste de Brasil. Luego en el año subsiguiente la amenaza se concretó: las tropas estadounidenses hundieron dos navíos brasileños. Con estos hechos se procura mostrar que, en gran medida las conjeturas de riesgo elaboradas por Cohn ofrecen un marco fértil para intentar entender, sobre la base de los procesos de desarrollo de las políticas externas, la replanificación del gobierno de Getúlio Vargas. Además, comprender el por qué Brasil se vio obligado a tomar postura en el conflicto mundial en favor de Estados Unidos.

5 EL ANTES Y EL DESPUÉS DEL CONSEJO NACIONAL DE PETRÓLEO

En esta parte, se intenta precisar la importancia referida a la creación del CNP. La dinámica de los procesos internos y externos de la política petrolera. Nos proponemos retomar algunos tópicos centrales de los decretos que tomaron fuerza de ley para sostener el proceso, creación, desarrollo y avance del CNP.

La vinculación entre el decreto número 395/38 y la transformación de las políticas en materia de petróleo puede observarse desde la letra misma de la legislación. Se recordará que el decreto declara de utilidad pública no solo la importación del petróleo, sino que regula la exportación, el transporte, distribución y comercialización del petróleo bruto y sus derivados en el territorio nacional, es decir en tierra brasileña. Si bien el organismo tiene cierta autonomía, dentro del esquema gubernamental pasa a ser

subordinado directo de la presidencia de la República del Brasil. Dentro de las medidas básicas, el decreto indica que el petróleo constituye la fuente principal de energía para el transporte aéreo y terrestre, indispensable para la defensa militar y económica del país. Más aún, uno de los artículos prevé que las decisiones del área petrolera en el contexto internacional sean asumidas por el gobierno con asesoría del CNP.

Consideramos el significado de los términos “cierta autonomía” que prevé el decreto presidencial en vista de cómo se nombra y que función cumplen los integrantes del CNP. El decreto no tiene zonas grises, al contrario, en esa línea de acción es preciso. Los integrantes del CNP eran nombrados directamente por el presidente de la nación y gozaban de amplias facultades de acción, en primera instancia controladas por el *Ministério da Guerra*, como explica con minuciosidad Cohn. Sin embargo, otro de los decretos, el número 1143/39 ajustaba aún más la libertad del CNP. Por lo tanto, la idea de “cierta autonomía” se debe entender dentro de la singularidad del gobierno de Vargas como una “autonomía vigilada”.

En el curso de su investigación, Gabriel Cohn formula cuantiosos problemas asociados al desempeño del CNP, pero resalta dos tensiones que preocupan sobremanera: una entre la faceta técnica y la política, otra en la ruptura entre el esquema tradicional y la creación del CNP. Se trataba de una batalla que el gobierno debía enfrentar contra inflexibilidades propias a saber, la legislación vigente y el formalismo burocrático. La política del petróleo debía erigirse a partir de su antiquísima legislación o hacer borrón y cuenta nueva. Una medida importante era dejar de lado todo lo anterior y seguir con los nuevos lineamientos propuestos por el CNP. Tal vez los ideólogos y aquellos que llevaron adelante las acciones del CNP calcularon una discontinuidad en el tiempo que los poderes externos afectados no permitieron.

Si bien, puede resultar extraño, explicar la postura nacionalista frente a las fuerzas extranjeras o a las presiones que ejercía el gobierno de Estados Unidos. En primera instancia el decreto 2615 fijaba valores diferenciados al petróleo importado respecto de aquel que era extraído y producido en el país. En segunda instancia el

CNP tenía una batalla sin precedentes frente a la empresa extranjera Standard Oil Company, que pretendía investigar, extraer, transportar y refinar el petróleo obtenido en sus operaciones. Gabriel Cohn relata que, a pesar de las presiones de la empresa extranjera por un lado y el gobierno de los Estados Unidos por otro, el presidente del CNP prioriza las grandes líneas de políticas nacionalistas. Aquí se nota claramente otra contradicción, puesto que el cuerpo colegiado del CNP no era el encargado de tomar las decisiones más importantes. Estas eran, más unipersonales pues pertenecían a quien ejercía la presidencia del CNP, y no al cuerpo deliberativo en su conjunto.

6 DEBATES Y TIROS PREVIOS A LA CREACIÓN DE PETROBRAS

Frente a las deficiencias marcadas en las condiciones de la organización, a los recursos financieros extremadamente escasos, a una economía nacional en franca expansión, el poder legislativo del segundo ciclo presidencial de Getúlio Vargas, de 1950 a 1954, busca soluciones, entre ellas la creación de una empresa petrolera brasilera.

El CNP, para mejorar su funcionamiento, debe obtener recursos que desde su creación no ha logrado. El nudo de estos problemas de financiamiento se ve agravado por las refinerías en construcción y la compra de navíos tanques. El crecimiento de importación de refinados de petróleo entre la década del 40 y la del 50 se ha triplicado. Como ocurrió en años anteriores, mancomunado con la importación de petróleo y sus derivados, el aumento constante del valor internacional del petróleo es una enfermedad sin remedio. Cohn señala que a finales de la década del treinta el gasto de las adquisiciones externas representa para el país un 7%, mientras que en el primer año de la década del cincuenta la representación llega al 13 %. Prácticamente en una década se ha duplicado.

Por otro lado, Gabriel Cohn (1968) advierte la contradicción entre las formulaciones del proyecto de la creación de Petrobras respecto del mensaje presidencial. Además, en el orden de la prolijidad de su trabajo incluye una nota al pie con las acusaciones

orientadas a los asesores presidenciales que prevé la posibilidad de que se integren al proyecto empresas privadas o *trusts* con intereses ajenos a los del Estado-nación.

En el camino de su investigación distingue dos posturas en principio distintas, no contradictorias, que bien podrían complementarse. Ellas son: a) la posibilidad de sociedad mixta con capital privado y b) podían ser accionistas personas jurídicas de derecho privado. En ambas se puede entender que Petrobras antes de su creación se subsumía en la constelación de intereses extranjeros.

En el cuerpo legislativo agudas voces hacían referencia a la falta de un programa concreto de trabajo: o proyecto era vago en su formulación y por lo tanto se mostraba vulnerable a interpretaciones contrarias a la formulación de base. Estas controversias no solo quedaban entre las paredes del Congreso, sino que generaban polémicas a lo largo y a lo ancho de Brasil. Así es que se propone eliminar las incoherencias entre el proyecto original y el mensaje del presidente, puesto que allí se encontraba el nudo de las contradicciones. Entonces, la honorable cámara del poder legislativo entiende que (COHN, 1968, p. 140, traducción nuestra): primero, “era necesario formular de manera más precisa la exigencia del control estatal sobre la empresa a ser formada”; segundo, “se debía eliminar el aspecto inconstitucional del proyecto original, puesto que el artículo cuarto hacía referencia a una restricción sobre los bienes relativos al petróleo en los que uno de los partidos opositores importantes de Brasil, caso de la UDN, podía disponer en la integración del capital inicial, refinerías de petróleo y navíos petroleros.

En el pasaje de la obra, previo a la creación de Petrobras, el autor igualmente revisa diferentes posiciones, a saber: a) del partido opositor, b) del *Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional* (CEDPEN), c) del club de los militares, d) de la sociedad civil y las clases desposeídas, e) de los estudiantes universitarios, f) de la Comisión de Seguridad, g) de la intromisión de Estado Unidos.

La discusión que se lleva adelante en el cuerpo legislativo atañe a grandes rasgos a partidos políticos que no participan en la gestión de gobierno. UDN aboga por el monopolio del Estado. La

postura es que el Estado brasileiro asuma la prioridad respecto a la investigación, extracción, refinería, transporte por navío y conductos. Al contrario, los partidarios del gobierno proponen una sociedad mixta. Una segunda opción de la UDN es una empresa estatal que tenga la misma flexibilidad que una privada para ejecutar el programa.

El CEDPEN consagra en el cúmulo de sus críticas el mismo temor: la altísima probabilidad de que *trusts* monopólicos extranjeros penetren en el dominio de la exploración y la industrialización del petróleo nacional brasileiro.

A esta discrepancia de defender el monopolio estatal se suma el Club de los Militares. Aunque llama la atención que, para el séquito que conforma el Club, el proyecto era nocivo para la soberanía nacional. Ellos fundamentaban su postura argumentando que el problema verdadero es la seguridad de la patria. Tal vez subyace en la postura del Club de los Militares el inicio de una campaña de desestabilización contra el gobierno operada por los poderosísimos intereses extranjeros.

La sociedad civil demuestra tenuemente descontento generalizado. Por su lado, el gobierno trata de tranquilizar a la opinión pública mediante la fuerza pública. El problema, como bien sabemos es político, no solo político en general, sino político partidario, censurado por intereses económicos tanto nacionales como extranjeros. Lo más grave es que cuando las voces se enardecieron quedó en la periferia la cuestión social, los reclamos de las clases más desposeídas, y también las necias recomendaciones militaristas referidas a la seguridad nacional. La tensión de las controversias hubo que atenuarlas. Así lo hizo Getúlio Vargas mediante la fuerza y la violencia bélica. La violencia, tan frecuente en esa época, oculta y poco ruidosa, fue solapada por el interés del gobierno en callar las voces vivas. Los hechos violentos han sido desatendidos por las leyes y también por los medios de comunicación. La exposición de la violencia no está muy desarrollada, así que nos limitamos a describir estos rasgos bien generales que figuran en la obra de Cohn en la que no faltaron los tiros dentro de los detalles característicos en que ocurrió la acción y su consecuencia.

Los estudiantes universitarios tomaron pronta posición, a través de sus órganos representativos, a favor del monopolio estatal. Organizados en la III *Convenção Nacional de Defesa do Petróleo*, sus voceros condenaron duramente el proyecto gubernamental, presentando a los autores como “[...] no patriotas y lesivos para los intereses del pueblo brasileiro” (COHN, 1968, p. 153). Fundamentaban su enérgica postura, puesto que el proyecto presentaba zonas grises que podían permitir que *trusts* monopólicas extranjeras tuvieran oportunidades para explotar el petróleo nacional y contaban, según la mirada estricta de los estudiantes, con la posibilidad latente de manejar en el futuro toda la industria.

La Comisión de Seguridad Nacional, esgrimiendo el avance del proyecto en el interior de la cámara de senadores, propone que el gobierno y el CNP puedan contratar por intermedio de Petrobras empresas de reconocida idoneidad técnica y financiera, trabajos de investigación, perforación, y otros emprendimientos (sin aclarar el término “otros”) mediante el pago de dinero o especies, incluso mediante la participación sobre los productos de la exploración. Esta postura implica ceder al poder ejecutivo el total control de la política petrolera en el país y la posibilidad de negociar con las empresas privadas sin la mediación del poder legislativo. Pese a las duras críticas de la oposición, la enmienda “[...] fue aprobada, por 30 votos contra 21” (COHN, 1968, p. 174) en la Cámara de Senadores.

Paralelamente a las contiendas y enfrentamientos surgieron inconvenientes cambiarios, necesidades de créditos y presiones de acreedores externos. Debe advertirse, además, en este pasaje un hecho no menor: Estados Unidos consigna en 1952 una escuadra de guerra en tierras brasileras, es decir, en pleno debate del proyecto de interés nacional y repercusión exterior. Las dudas con los hechos se disipan.

En medio de toda la ebullición social y en tensión con los intereses contrarios a la nación, el 3 de octubre de 1953, el presidente Vargas sancionaba la ley 2004, relativa a la política del petróleo y a la creación de Petrobras S.A. De esta manera se fija el monopolio en lo que respecta a investigación, ejecución, refinación y transporte marítimo por medio de conductos de petróleo en Brasil.

“Esta actividad pasaba a ser ejercida por el CNP, como órgano de orientación, fiscalización y asesoría presidencial y por intermedio de Petrobras y las subsidiarias como órganos de ejecución”. (COHN, 1968, p. 140).

Esta perspectiva obliga a ser cautos respecto a la participación o la influencia de la sociedad. En la obra que estamos revisando no se pudo divisar un grupo social de decisiva influencia en la institucionalización de Petrobras en Brasil; solo distinguimos prontamente que no se trató de una causa en particular. Ya no cabe preguntar si fue sólo la campaña que se montó alrededor del petróleo, si fue la acción de Vargas, si habrá sido responsabilidad de los técnicos, la voz en alto de la oposición parlamentaria o los intereses económicos perseguidos por las empresas extranjeras. No hay una causa que se posicione sobre otra. Eso sería desconocer el carácter multicausal de las relaciones de poder y los intereses que surgieron previos a la creación de la institución del petróleo en Brasil.

La mirada crítica de Gabriel Cohn localiza zonas grises en la letra del proyecto en las que se entrevé sutilmente los intereses de las empresas extranjeras. Tal como lo especificamos más arriba, analiza cada uno de los detalles de las comisiones parlamentarias. Incluso se toma el intrincado trabajo de revisar el parlamento de cada uno de los disertantes y, como es obvio, el interés que representaban. Tal vez lo más perjudicial de los debates en el Congreso brasileiro es que en más de una oportunidad estos dejaban de lado el contenido de la problemática, es decir, el carácter vital del petróleo como fuente importante de funcionamiento y expansión de la economía brasileira, para sostener en la médula de la discusión la mera forma y los intereses propios de cada uno de los partidos políticos.

Luego de la creación de la empresa petrolera Petrobras S.A sonaron voces contrarias diciendo que esa burla se compone de un interés empeñado por los artistas del discurso oral. En sus mensajes subyace la simulación, cuya base funcional fue exuberante, pues se trata del grupo cómplice a intereses foráneos, y que además parecen tener salud física, moral e intelectual. ¿Acaso la postura de los actores estuviese arraigada a la eventualidad que

históricamente se los reconociera como “no patriotas”, tal como lo sentenciaron sabiamente los estudiantes? La nación necesitó que se resolviese el problema de la política petrolera en el país, conjuntamente con el hecho de debatir ideologías contrapuestas sin que la nación se dividiese en dos partes irreconciliables.

7 LA RUTA DE UN EMPRENDIMIENTO ESTATAL: Y.P.F.

Brasil y Argentina son de los países de América de América del Sur en que la industria del petróleo es un emprendimiento nacionalizado, digámoslo así, instituciones controladas por el Estado. Petrobras en Brasil, Y.P.F. en Argentina, ambas empresas tendientes a conservar el monopolio de la exploración y explotación del mineral, cuanto menos en las primeras décadas del siglo pasado. Teniendo en vista el carácter vital del petróleo para el funcionamiento y expansión de economías complejas, para Cohn se torna evidente que la modalidad de exploración en una sociedad contemporánea es de importancia fundamental para caracterizarla, tanto a nivel económico como a nivel político y social. En esta segunda parte del trabajo retomamos alguna de las relaciones entre Y.P.F y el Estado, tal como las teoriza Arturo Frondizi en su libro “Petróleo y política” (1954), antes de ser presidente de los argentinos.

Muchos sostienen que la política petrolera del presidente Frondizi no condice para nada con su análisis en “Política y petróleo”. Allí se muestra no dispuesto a ceder patrimonio nacional a las presiones ejercidas por la Standard Oil. La realidad indica, sin embargo, la extrañeza de sus decisiones en el mandato presidencial. Ante este rumor, el mismo Frondizi (1963, p.8) explica: “tenía dos posibilidades, una era continuar en la praxis su postulación teórica de juventud, y el petróleo seguiría bajo tierra, la otra era extraer el petróleo con el AUXILIO de capital externo”. Maquiavélicamente tenía que decidir, según sus propias palabras, entre salvar la república o matar su propio prestigio intelectual. “No vacilé, dijo luego de haber sido presidente, en poner al país por encima del valor propio del escritor”. (FRONDIZI, 1963, p. 8). Son estas diferentes concepciones de la misma persona con rol distinto, pues él escribe “Política y petróleo” luego de realizar la

función de diputado nacional en 1946, mientras que hizo lo propio con el libro "Petróleo y nación" después de ser el presidente de la República Argentina, derrocado en 1962 por un complot militar. En este contexto revisamos a modo sintético, que es lo que ocurría desde las primeras décadas del siglo pasado en esa relación tan estrecha entre petróleo y gobierno.

En el sur de América, en Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut, Argentina (desde donde corren los más furiosos vientos sureños), a principios del siglo XX, el oro negro había emergido de las entrañas de la tierra. Veinte años después, allá por 1928, cuando el presidente de los argentinos era Don Hipólito Irigoyen, se instaló en el Congreso de la nación argentina el tema "petróleo" como un problema nacional. En ese sentido, diputados del partido radical del Congreso "sostenían la nacionalización de las fuentes y el monopolio estatal del petróleo". (FRONDIZI, 1954, p. 223).

Previendo el papel que en el futuro jugarían las masas populares, el presidente Irigoyen, en su intención manifiesta de escuchar las voces que hasta ese momento no se habían oído en el país, cumple un rol trascendental para que la reforma universitaria suscitada en la provincia de Córdoba se lleve con éxito insospechado y luego trascienda desde el umbral de la nación hacia el continente americano. Los estudiantes no solo se quedan con la resolución de la contienda de los problemas de la universidad pública, sino que su preocupación se expande a otras esferas relacionadas con la nación. Siguiendo su lucha, demuestran que tenían posición tomada frente a las presiones del imperialismo, porque en el inicio de las sesiones parlamentarias, en el marco de hacer valer el derecho a peticionar, envían una nota a la Cámara de Diputados solicitando que se redacte una ley "protectora de petróleo" (FRONDIZI, 1954, p. 224).

No solo los estudiantes toman postura, de igual forma otras agrupaciones también lo hicieron. "Tal es el caso de La Alianza Continental y La Unión Latinoamericana, que se manifestaron a favor de la nacionalización del petróleo y en contra del imperialismo estadounidense e inglés" (MOSCONI, 1984, p.239-240). En el periodo que va desde 1927 a 1930 se realizaron actos públicos, y conferencias radiotelefónicas en la mayoría de las grandes

ciudades argentinas. Dichas posiciones fueron apoyadas por un grupo minoritario de militares destacándose entre ellos la figura del general Enrique Mosconi, quien acordó con los líderes de la Alianza Continental un único presupuesto para realizar la campaña de nacionalización del petróleo en la Argentina. No todos los militares argentinos de ese tiempo pensaban y actuaban de manera similar. Por ejemplo, el ministro de Guerra, el general Agustín P. Justo, quién más tarde habría de encabezar uno de los golpes de estado en Argentina sustentaba: “las manifestaciones de estas agrupaciones eran subversivas y que el dinero de la campaña provenía de la U.R.S.S.” (FRONDIZI, 1954, p. 225).

No obstante, se confería al tema del petróleo un estatuto que demostraba, de algún modo, un compromiso importante para los estudiantes. Por otro lado, las masas populares no quedaron ajenas frente a la tensión de intereses que manifestaban aquellos que bogaban por la nacionalización del petróleo frente los *trusts* imperialistas que exigían lo contrario.

Conscientemente Hipólito Yrigoyen, luego de asumir su segundo mandato presidencial en 1928, sostiene en el cargo de director de Y.P.F. a Enrique Mosconi, sabiendo de antemano que no era del mismo lineamiento político; al contrario, era un reconocido militante (si es que se nos permite el término) del lineamiento político encabezado por el presidente saliente Marcelo T. de Alvear. Mosconi cumplió el patriótico esfuerzo de levantar Y.P.F. Decía: “[...] que la clave para conquistar la independencia económica del país radicaba en el autoabastecimiento en materia de combustible” (MOSCONI, 1984, p. 7). Tenía plena conciencia del valor del petróleo y la necesidad propia de Argentina en beneficiarse con la exploración, explotación topológica y geológica, transporte y la significancia del proceso de refinación y posterior comercialización en nuestro territorio puesto que permitiría venta directa de los derivados. Constituye esto el fundamento último de la extraordinaria significación mantenida por la explotación, particularmente de la conocida en esos años de inicio de la actividad petrolera. A este respecto, Argentina fue el país clásico, Brasil también lo fue, sobre todo en el terreno de la lucha antiimperialista, siguiéndole inmediatamente los países latinoamericanos que se disponían

en la exploración y explotación petrolera como era el caso de Uruguay, Venezuela y México, entre otros.

En 1930, explica Arturo Frondizi (1954, p.232), la firma del convenio entre la nación y la municipalidad de Buenos Aires disponiendo que “[...] los surtidores de empresas particulares pasaran a manos de Y.P.F. cuando caducaran las concesiones respectivas.” Tal vez el déficit de la medida era que en ese momento solo se presta atención a la metrópolis del centro de Buenos Aires y, una vez más, no se mira a la nación en toda su extensión. Si bien la medida fue interesante, no tiene el alcance suficiente para que la idea de nación asociada a la producción petrolera quede ligada indefectiblemente a la emancipación de Argentina, por una parte, y al proceso de liberación de los pueblos de América Latina, por otra.

Otro gran logro es que en el año 1929 se crea el Instituto Argentino del Petróleo, dependiente de la Universidad de Buenos Aires, con la intervención de la Facultad de Ingeniería, conocido por su sigla IGPUBA. El Instituto tiene dentro de las incumbencias la formación de profesionales para la industria hidrocarburífera. Desde su creación y hasta nuestros días, el IGPUBA ha cumplido un rol fundamental para el desarrollo del sector petrolero en la Argentina. Comprensiblemente, la creación y el funcionamiento contaban con la aprobación del Consejo Superior de la universidad.

¿Qué es lo que pretenden las empresas monopolizadoras de los países dominantes? Primero, acaparar los yacimientos de petróleo para luego monopolizar el mercado de los combustibles líquidos. Es en este sentido que ejercen presión para que las legislaciones de los países dominados no se modifiquen. Hasta ese momento, regía en Argentina el Código de Minería, que había sido aprobado en 1886. Ese Código no favorecía la producción petrolera, de hecho. Tal como lo adelantamos más arriba, el petróleo, según cuenta la historia de boca en boca en la Patagonia Sur brotó por primera vez el 13 de diciembre de 1907 (día nacional del petróleo). Por lo tanto, era poco probable que el Código de Minería previera en su letra cuestiones relacionadas con un mineral que hasta el momento de la aprobación de la ley no existía. Muchos comentan que no hubo un plan previo, sino que el descubrimiento fue azaroso. Otros conciben que previo al descubrimiento se

habían realizado algunos intentos, allá por 1903, pero los resultados fueron infructuosos. Por azar o planificadamente, la actividad petrolera se estancaba en un vacío legal, es decir, lo jurídico político no se adecuaba a la manera en que el poder se ejerció en la actividad petrolera. Era el Código de Minería una fuente importante que tendía a la proscripción del acionar de la investigación, exploración y producción petrolera.

Otra de las pretensiones de las empresas extranjeras era hacer un negocio sin que intermedie la nación argentina. “Pues el objetivo era no pagar regalías a la nación mucho menos a las provincias por la extracción del petróleo.” (FRONDIZI, 1954, p. 233).

Luego de varios años de discusión en el Congreso argentino, donde el tema principal se había trasladado desde el petróleo y la nación al patriotismo y los anti patria, el 3 de junio de 1922 se dicta “el decreto creando la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales” (FRONDIZI, 1954, p. 165). La gestión institucional de Y.P.F quedó conformada por una comisión administrativa presidida por el ingeniero Enrique Mosconi y seis vocales. Todos estos cargos designados por el presidente de la nación y con atribuciones suficientes como para desenvolverse sin trabas, por lo menos en el inicio del ejercicio.

La Standard Oil Company es una de las principales empresas entre las que se quejan contra la política que se lleva adelante, debido a que encuentra con restricciones respecto a la producción, transporte y venta del producto que ellos obtenían. Las presiones que ejercieron las empresas extranjeras encabezadas por la Standard Oil Company, no solo fueron directamente al corazón del Congreso Nacional, sino que también directores y abogados patrocinadores de la Standard operaron en los congresos provinciales de Salta y Chaco, ambas posibles productoras de petróleo. En el Congreso Provincial de Salta, no logran su cometido, puesto que luego de años de idas y vuelta el ejecutivo de la provincia “[...] autoriza a Y.P.F a efectuar estudios”. (FRONDIZI, 1954, p. 237). Es decir, contrario a los intereses de las empresas extranjeras. Al no tener éxito en su acción, inician un juicio. La Corte Suprema de Justicia, en el segundo periodo presidencias de Irigoyen, falla en defensa de los intereses públicos.

Mientras se llevaba adelante el juicio, la Standard Oil procuró autorización del gobierno nacional para construir un oleoducto en la frontera argentino-boliviana. Digamos que esta empresa extranjera operaba en los mejores yacimientos en la República de Bolivia y tenía la imperiosa necesidad de trasladar el petróleo por el océano Atlántico. “El representante diplomático de Bolivia gestionó en 1929 una autorización para la Standard Oil, pero consultado Mosconi se expidió en diciembre de ese año aconsejando rechazar el pedido” (FRONDIZI, 1954, p. 239). La controversia continuó. La compañía extranjera buscó una salida para “su petróleo” a través del Chaco. Este y otros factores no menos importantes desembocaron en la guerra con el Paraguay. Tanta sangre propia de la guerra no alcanzó para que el gobierno de facto encabezado por el golpista José F. Uriburu otorgase el permiso a la Standard Oil para la construcción del oleoducto.

Sobre el terreno de esta apreciación puede decirse que, a poco de haberse efectuado el golpe militar al gobierno democrático, el 6 de septiembre de 1930, los británicos se ocuparon de advertir al mundo “[...] que se debía a la influencia estadounidense.” (FRONDIZI, 1954, p. 272). No se trató solo de la influencia norteamericana como única causa. Pues los ingleses tenían intereses sobre las reservas petroleras y también respecto a otros factores económicos. Tal es así, que en el año 1920 existían signos inequívocos, cuando en plena temporada de esquila los peones rurales de Santa Cruz se llaman a huelga: “Se reclamaba un sueldo mínimo de 100 pesos, comida en buen estado, dignas condiciones de higiene, velas para alumbrar en la noche y que las instrucciones de los botiquines sanitarios estuvieran en español en lugar de inglés” (BORRERO, 1928, p. 201).

Presionado por el gobierno de Gran Bretaña, Irigoyen en 1921 envía tropas al mando del coronel Varela con dos regimientos de caballería. Varela decretó por su cuenta la ley marcial y fusiló a aproximadamente 1500 obreros. El problema se había iniciado a principios del siglo XIX, cuando el gobierno argentino encabezado por Julio Argentino Roca había entregado a estancieros ingleses más de 2500 hectáreas de tierra para ejercer por cuenta propia la industria lanera. La aclaratoria es como que para que no queden

dudas respecto al posicionamiento del gobierno británico y sus intereses particulares.

8 CONCLUSIONES

La tendencia, siguiendo el camino recorrido en la obra, etróleo y nacionalismo, de Gabriel Cohn, que ocupó un lugar central en la toma de decisiones fue que los grupos sociales opuestos tomaron conciencia real del problema. Luego de ese largo proceso dialéctico, se logró la capacidad de síntesis y en función de ello el acontecimiento concreto de la acción. Tal énfasis incita a Cohn a realizar un sugestivo análisis de las acciones concretas que se ejecutaron en los diferentes periodos históricos. En 1938, la síntesis fue hecha por los militares; años más tarde, entre 1951 y 1953, por la oposición parlamentaria que incluía a los representantes de la campaña del petróleo y a la UDN. Tales relaciones han sido cuidadosamente analizadas y la responsabilidad mayor ha recaído en las personas que ejercieron los cargos directivos, y no tanto en los órganos colegiados. En Argentina, sin despegarnos demasiado del libro *Petróleo y política*, de Arturo Frondizi, las decisiones primeras, aquellas de 1920 a 1930, igualmente fueron personalistas y asociadas a cargos: Mosconi como director general de Y.P.F., Hipólito Irigoyen como presidente democrático de Argentina y los militares a cargo del gobierno *de facto*.

Pensamos que la mayor coincidencia en ambos países sea destacar que la explotación del petróleo debe ser monopolística con relación al Estado-nación. Subyace en todo el recorrido del trabajo la explicación crucial para entender que únicamente el Estado debe explorar la riqueza del petróleo. No solo por una cuestión política, sino también económica, social y tal como lo mentara Mosconi, de seguridad nacional. Es interesante notar que tales prácticas de “etiquetaje” y discriminación conformarían, según Cohn, todo un conjunto de respuestas a un problema crucial, puesto en una economía en constante restructuración: no desear al Estado monopolista como norma general, sino ser obligado a traerlo a esa área, lo que no es lo mismo.

Los hechos nos indican que el problema petróleo y nación, con el que se debieron enfrentar aquellos que lo formularon, no encontró una solución de cuño nacionalista, sino que hubo que abandonar ciertos principios doctrinarios reconocidos como incompatibles con las nuevas situaciones creadas en sociedades cambiantes.

Como podrá notarse, se trató de utilizar el desarrollo socio político, el histórico y el de política internacional, como herramienta de análisis, para construir un marco amplio que permitió entender el resultado decidido de políticas de producción, explotación, refinación y venta de petróleo en los dos países de Sudamérica frente a las presiones ejercidas por países extranjeros, principalmente Estados Unidos e Inglaterra. Preocupados los primeros por las reservas de petróleo en América del Sur, presentan un plan tenaz de resistencia para sostener la penetración de la Standard Oil mediante operaciones sobre las legislaciones nacionales. Tanto en Brasil como en Argentina, cuando no fue posible el logro por vía institucional, no dudaron en hacerlo a sangre y fuego.

Otro factor, menos decisivo, pero sublime en valor nacionalista, fue la participación comprometida de los estudiantes universitarios. La consideración de tomar postura frente a los proyectos de ley sobre el petróleo. Los resortes conservadores de Brasil y Argentina, en aquellos años de inicio de la actividad petrolera, intentaron apaciguar la furia con que se presentaron para la lucha contra el imperialismo, mientras la sombra de los militares “no patriotas” los apuntaba por lo bajo.

REFERENCIAS

BORRERO, J.M. **La Patagonia trágica**. Buenos Aires: Continente-Pax, 1928.

COHN, G. **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.

FERNANDES, F. **A Sociologia numa era de revolução social**. 9. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1963.

FRONDIZI, A. **Petróleo y nación**. Buenos Aires: Editorial Transición, 1963.

_____. **Petróleo y política:** contribución al estudio de la historia económica argentina y las relaciones entre el imperialismo y la vida política nacional. Buenos Aires: Editorial Raigal, 1954.

GONZÁLEZ, H. **Retórica y locura:** la idea de muerte en la Argentina. Buenos Aires: Ediciones Colihue, 2002.

MOSCONI, E. **Obras del General Enrique Mosconi:** yacimientos petrolíferos fiscales sociedad del estado. Buenos Aires: Impresora Alloni, 1984.