

# **DERECHO Y POLÍTICA: EL CASO DE LOS CONTRATOS PETROLEROS**

*Comunicación del académico de número Héctor A, Mairal,  
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 10 de abril de 2019*

*Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de dicha publicación, ni la de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas  
Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049 (1014)  
Buenos Aires - República Argentina  
[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)  
[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2019 / 2020**

*Presidente*.....Académica Lic. Marita CARBALLO  
*Vicepresidente* .. Académico Dr. Horacio JAUNARENA  
*Secretario* . . . . . Académico Dr. Santiago KOVADLOFF  
*Tesorero* . . . . . Académico Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI  
*Prosecretario* ... Académico Ing. Manuel A. SOLANET  
*Protesorero*.... Académico Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA.....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA.....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO.....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría

Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET.....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO.....	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ.....	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF.....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT.....	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE.....	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. Marita CARBALLO.....	26-10-11	Roque Sáenz
Peña Dr. Héctor A. MAIRAL .....	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI .....	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO .....	12-12-12	José de San Martín
Monseñor Héctor AGUER.....	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO .....	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Dr. Marcos AGUINIS .....	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY .....	24-08-16	Miguel de Andrea
Dr. Norberto PADILLA.....	24-08-16	José Manuel de Estrada

## **ACADÉMICOS EMÉRITOS**

Dr. Hugo O. M. OBIGLIO

# **DERECHO Y POLÍTICA: EL CASO DE LOS CONTRATOS PETROLEROS**

Por el académico DR. HÉCTOR A. MAIRAL

Señores Académicos:

El tema de esta presentación es el uso del derecho no para solucionar conflictos interpersonales o sociales, sino como una como herramienta en la lucha política.

Utilizaré para ello un ejemplo, polémico aún hoy, a más de medio siglo de distancia: la anulación de los contratos petroleros dispuesta por el gobierno del Presidente Dr. Arturo Illia en 1963.

Leyendo hace un tiempo el Prefacio de von Hayeck a su clásica obra, “El camino hacia la servidumbre”, encontré un párrafo que expresa perfectamente mis aprensiones al preparar esta presentación. Allí von Hayeck se preocupa porque el libro que empieza a escribir lo malquistará con personas a quienes estima y, además, al internarse en temas que no domina, les hará considerar en menos sus opiniones en los temas que sí conoce.

Pese a similares preocupaciones, obviamente en un nivel mucho más modesto, decidí encarar este tema, un poco por su

importancia intrínseca, pero principalmente por las lecciones más generales que de él podemos extraer.

## I. EL DEBATE JURÍDICO

Es frecuente ser escéptico en lo que respecta a la exactitud y certidumbre de las verdades de la disciplina que dominamos, pero creyentes en la exactitud de las disciplinas que no conocemos.

En el campo del derecho la incertidumbre es inevitable. La ley se expresa utilizando el lenguaje natural y éste tiene inevitablemente un mayor o menor grado de imprecisión. En la interpretación de toda palabra, aun si ella es un término jurídico, por ejemplo, la palabra “contrato”, podemos encontrarnos frente a una de tres situaciones: algunas están claramente comprendidas por el término, en el ejemplo un boleto de compraventa: es lo que se llama “el núcleo de certeza”. Otras situaciones, para el caso, un testamento, están claramente excluidas. En el medio hay una zona de penumbra: ¿un aviso publicitario puede constituir un contrato?

Por otra parte, muchas veces la redacción de las normas peca de ambigüedad, en ocasiones involuntaria pero generalmente consciente: esa ambigüedad permite las transacciones políticas en las cuales cada partido interpreta a su gusto la norma, encomendando al juez el trabajo de descifrar el “verdadero” sentido del término (cuando sus autores no pudieron ponerse de acuerdo al respecto) y pasando a los particulares el riesgo de la inseguridad jurídica resultante.

De allí que, aunque pueda sorprender a quienes no son abogados, hay que reconocer que ciertas controversias legales no tienen solución e, incluso, pueden carecer de seriedad.

Así, los iusfilósofos alemanes del primer tercio del Siglo XX asimilaban algunas discusiones jurídicas a discutir si una determinada formación rocosa debería describirse como dos montañas o como una montaña con dos picos.

Estas imprecisiones hacen al debate jurídico muy apto para la lucha política.

¿Cómo detectar cuando una discusión jurídica no es sincera, sino que está siendo utilizada como herramienta en la lucha política? Existen varios tipos de indicios, algunos obvios (las declaraciones vehementes, las acusaciones de mala fe a los contrincantes) y otros no tanto. Aquí señalaremos dos de estos últimos.

Para ello deberemos primero distinguir entre las dos clases principales de escritos jurídicos: los alegatos y las opiniones.

Los alegatos son los escritos en los cuales el abogado trata de convencer a su audiencia (por lo general un tribunal judicial o una autoridad administrativa) acerca de la razón que asiste a su cliente. Son escritos necesariamente parciales, que no admiten dudas, que cargan las tintas, que suman argumentos de mayor o menor fuerza, pero todos en el mismo sentido y presentados categóricamente. Por el contrario, si se pide a un abogado su opinión imparcial sobre una cuestión jurídica, habrá generalmente argumentos a favor y en contra de cada alternativa, el escrito será medido y la conclusión cautelosa.

Pues bien, cuando el derecho es utilizado como herramienta del debate político, las posiciones se expresan siempre como alegatos y no como opiniones. Ello indica que quien así se expresa defiende una posición pre-determinada y no trata de llegar a una conclusión objetiva.

Otra nota distintiva del debate jurídico utilizado como herramienta política es la que se refiere a la nulidad que se imputa a un determinado contrato o acto jurídico. En derecho existen nulidades absolutas que, por su gravedad y por afectar el orden público, son insanables, y nulidades relativas que, por su menor gravedad o por afectar generalmente a una sola persona, pueden ser condonadas por ésta o de otra manera subsanadas. Pues bien, cuando se utiliza la nulidad como argumento en el debate político ésta es siempre absoluta (es decir grave e insanable) por lo cual no puede salvarse corrigiendo los aspectos criticables de la operación.

La nulidad absoluta siempre va unida a la inconveniencia del contrato criticado: nunca se escucha decir en política que un contrato es conveniente para el país, pese a ser nulo, o que el contrato es válido pese a ser inconveniente. Nulidad e inconveniencia van inseparablemente unidas y se refuerzan recíprocamente: la nulidad impide subsanar los defectos renegociando el contrato, y la inconveniencia justifica su anulación.

Munidos de estas herramientas conceptuales, analicemos el caso de los contratos petroleros.

## II. LOS HECHOS DEL CASO

### a) La celebración de los contratos

En 1954, Arturo Frondizi publicó *Petróleo y Política*, un libro en el cual criticaba el accionar de los *trusts* petroleros británicos y norteamericanos y su impacto en nuestra economía. Como miembro del elenco de diputados del Partido Radical, participó después en la crítica que la oposición formuló al contrato que, en 1955, el gobierno de ese entonces firmó con la Standard Oil de California y que el gobierno *de facto* siguiente no permitió que entrase en vigor.

Por ello, grande fue la sorpresa cuando, en julio de 1958, a los pocos meses de haber asumido como Presidente, Frondizi anunció la inminente celebración de contratos con firmas, principalmente norteamericanas, para la explotación de nuestros recursos petroleros.

Con inusitada rapidez, negociando inicialmente a través de Rogelio Frigerio, su asesor de confianza, y de Arturo Sábato, a quien había designado su “delegado personal” en YPF, en reemplazo y con las facultades del directorio de esta empresa, comenzaron a celebrarse los contratos anunciados. En total, para principios de 1962, se habían celebrado 13 contratos, cinco de exploración de nuevas áreas (con Esso, Shell, Union Oil, Continental Oil y Marathon Oil), cinco de desarrollo de áreas con



reservas comprobadas (de los cuales los firmados con la Banca Loeb y con Pan American, una subsidiaria de Standard Oil Co. de Indiana, fueron responsables, en conjunto, por el 80% de la producción de los contratos de desarrollo), y tres de obras y servicios para la perforación de pozos por cuenta de YPF<sup>1</sup>.

Dado que estos tres últimos fueron contratos relativamente comunes en la industria, y que los contratos de exploración no hallaron petróleo en cantidades importantes, describiremos las principales cláusulas de los contratos de desarrollo. Éstos tenían un plazo limitado (20 años en los dos ya mencionados). Los contratistas no adquirirían derechos sobre el yacimiento (salvo por el derecho de acceso necesario para las tareas de extracción), ni sobre el petróleo extraído, el que debían entregar en su totalidad a YPF quien estaba obligada a pagar por todo el petróleo disponible para serle entregado. El precio pactado con la Banca Loeb estaba basado en las divisas que se ahorraban al substituir importaciones (computadas sobre base CIF) con la producción local, el que era pagadero íntegramente en dólares, excepto en la parte necesaria para sufragar costos locales. A Pan American, por el contrario, se la remuneraba con una suma fija (que se aproximaba al costo de producción del petróleo en el golfo Pérsico, más bajo que el de Venezuela o el Golfo de México). Dicha suma era pagadera el 60% en dólares y el 40% en pesos.

El efecto en la producción fue inmediato. De una producción de 5.600.000 metros cúbicos en 1958 se pasó a producir 15.600.000 en 1962, o sea un aumento de casi tres veces. Correlativamente, en el mismo período las importaciones bajaron de 7.500.000 a poco más de un millón de metros cúbicos, con lo cual la proporción de la importación en el consumo total bajó, en esos años, del 57% al 7%. Se disminuyó así, significativamente, el impacto (de alrededor del 30%) que la importación de combustibles

---

<sup>1</sup> Los primeros contratos en celebrarse fueron aprobados por los Decretos 5.934 del 16/9/1958 y 8.400 del 27/10/1958.

líquidos representaba en ese entonces en nuestras importaciones totales.<sup>2</sup>

### **b) Las críticas a los contratos**

En otros países, un resultado de tal magnitud hubiera suscitado plácemes y apoyo popular. En Argentina, por el contrario, las críticas fueron inmediatas y viscerales: los contratos eran jurídicamente nulos, éticamente inmorales y económicamente inconvenientes. El vicepresidente de la República, Alejandro Gómez, se opuso enérgicamente a la celebración de los contratos por lo que se vio obligado a renunciar.

Como el devenir de esos contratos dependió en gran medida de las observaciones jurídicas que se les formularon, debemos detenernos en el punto. Para ello seguiremos el desarrollo de su principal crítico, Adolfo Silenzi de Stagni, profesor de derecho minero y de la energía, que había realizado estudios de post grado en Oxford.<sup>3</sup>

Si bien Silenzi de Stagni también señaló las lesiones al interés público que, a su juicio, producían los contratos petroleros, centró la gran mayoría de sus críticas en los aspectos jurídicos, anotando once causales de nulidad diferentes. Aquí consideraremos las tres principales: la incompetencia del “delegado personal” del Presidente de la República para celebrar los contratos, el carácter de concesiones de la mayoría de ellos (no los de obras y servicios) y la falta de licitación pública en la selección de los contratistas.

En el derecho administrativo argentino se admite la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de intervenir las empresas del Estado

---

<sup>2</sup> Juan Carlos DE PABLO, “Política Económica Práctica: 4 Episodios Ilustrativos”, versión corregida de su presentación ante la Academia Nacional de Ciencias Económicas del 18/4/2018.

<sup>3</sup> Adolfo SILENZI DE STAGNI, “Los contratos de explotación de petróleo”, La Ley 109-1142 (1963). Ver también Leopoldo BORINI, “Tres contratos sobre petróleo”, La Ley 108-1192 (1962); y Jorge DEL RÍO, “Los contratos en materia petrolera, La Ley 97-834 (1960) y “Revocación por ilegitimidad de los ‘contratos’ petroleros”, La Ley 110-1079 (1963). En defensa de los contratos puede leerse el libro de José V. LICEAGA, *Petróleo!* (1963) y el trabajo de Eduardo R. CONESA, “Los contratos de petróleo”, conferencia pronunciada el 24/10/1963. Una presentación objetiva de los principales hechos y demás elementos de juicio puede verse en el *casebook* de Abram CHAYES, Thomas EHRLICH y Andreas F. LOWENFELD, *International Legal Process*, vol. II, Capítulo XI: “Private International Investment: the Argentine Oil Contracts” (1968).

y de modificar su estatuto. Sin embargo, se argumentó que en una república no puede haber “delegados personales” de un funcionario y que, de todas maneras, un interventor tiene solamente facultades de conservación, pero no puede innovar, celebrando contratos de tanta importancia. Al no existir ley que reglara la cuestión, la crítica se basó en la opinión de la doctrina. La posterior intervención en la ejecución de los contratos por parte del directorio de YPF, una vez nombrado, fue considerada insuficiente para ratificar los contratos firmados por el “delegado personal”, dada la alegada nulidad absoluta e insanable de la actuación de este último.

Los contratos de exploración y los de desarrollo fueron además impugnados con el argumento de que, desde el punto de vista económico, eran verdaderas concesiones, ya que durante su plazo de duración seguramente se extinguirían los yacimientos, así que la diferencia con la perpetuidad de las concesiones mineras era puramente formal. En cuanto a la obligación de entregar a YPF todo el petróleo extraído, una cláusula que no se encuentra en las concesiones, en las cuales el titular puede disponer libremente del mineral producido, se sostuvo que ella constituía, en realidad, un beneficio para el contratista, quien tenía así asegurada la disposición de su producción sin correr riesgos al respecto.

La categorización de los contratos como “concesiones” era relevante, además, porque en noviembre de 1958 se sancionó la ley 14.773 que prohibió otorgar nuevas concesiones de petróleo. Con esa predilección argentina por la confusión, la ley respetó expresamente los derechos privados preexistentes al 1 de mayo de 1958. Los contratos más importantes quedaron así entre dos aguas: fueron anteriores a esa ley pero posteriores al 1 de mayo de 1958.

Por último, se objetó la falta de licitación pública. A este respecto también era relevante la naturaleza jurídica de los contratos, dado que el estatuto de YPF permitía la contratación directa cuando se trataba de contratos de obras y servicios<sup>4</sup>, lo que,

---

<sup>4</sup> La cláusula del estatuto de YPF, agregada por decreto 933/1958 del 31/1/1958, facultaba a “Concertar contratos de locación de obras y servicios... mediante licitación pública o privada o por contratación directa, cualquiera sea su monto, si a su exclusivo juicio así correspondiera por razones técnicas, de especialidad económica o financiera”.

como hemos visto, la crítica negaba que ocurriera con los contratos de exploración y de desarrollo.

Desde el punto de vista económico los contratos fueron calificados de “leoninos” por otorgar beneficios “exorbitantes y desproporcionados” a los contratistas. La crítica a la conveniencia de los contratos se centró en el precio pactado que era en dólares y alegadamente superior al pagado por YPF en sus importaciones, así como al costo de su propia producción. Además se sostuvo que, al estar obligado a recibir todo el petróleo extraído por los contratistas y no tener suficiente capacidad de transporte, YPF debió restringir su propia producción<sup>5</sup>.

Según los críticos, todos estos defectos jurídicos y económicos impedían renegociar los contratos<sup>6</sup>.

Por último, los críticos alegaron que, para obtener los contratos, las firmas en cuestión habían pagado comisiones ilícitas a los negociadores estatales.

### **c) La anulación de los contratos**

En noviembre de 1963, a poco de haber asumido, el Presidente Illia dictó dos decretos anulando todos los contratos petroleros celebrados bajo el gobierno del Presidente Frondizi<sup>7</sup>. El principal decreto de anulación autorizaba a YPF a tomar posesión de las áreas en las que operaban los contratistas. El mismo decreto disponía “dejar a salvo” los derechos de los contratistas pero también instruía al Procurador del Tesoro a iniciar las acciones correspondientes para hacer valer como crédito a favor del Estado las pérdidas por la explotación irracional de los yacimientos, los perjuicios sufridos por la reducción forzosa de la producción de YPF y los impuestos que hubieran debido pagar los contratistas. Además dispuso investigar las irregularidades administrativas y penales cometidas en el trámite y ejecución de los contratos.

---

<sup>5</sup>SILENZI DE STAGNI, p. 1170.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Decretos 744 y 745 del 15 de noviembre de 1963.

No obstante dichas disposiciones, se fue llegando, en la práctica, a un acuerdo con casi todos los contratistas, salvo con los dos más importantes, para retomar las instalaciones y el personal. En casi todos esos acuerdos se reconoció la corrección del proceder de los contratistas y se los indemnizó por las inversiones no recuperadas. Para las compañías que no habían llegado a encontrar petróleo ello significó el reintegro de las inversiones perdidas contra, por supuesto, la devolución de las áreas respectivas.

Sin embargo, los dos principales contratistas, o sea Pan American y Cities Services (a la fecha cesionario de los derechos de la Banca Loeb), continuaron operando sobre la base de medidas de no innovar dictadas por una Cámara federal de apelaciones<sup>8</sup>. Depuesto el gobierno del Presidente Illia por otro golpe militar en 1966, el gobierno *de facto* renegoció esos contratos, los que continuaron así en vigor<sup>9</sup>.

También en 1967 la Justicia Penal federal puso fin a los procedimientos penales iniciados con relación a los contratos mencionados, resolviendo que el delegado personal del Presidente no había violado ninguna ley y que los contratos no habían sido indebidamente celebrados<sup>10</sup>.

#### **d) Las consecuencias de la anulación**

Como consecuencia de la anulación de los contratos, y pese al declarado respaldo del Poder Ejecutivo de ese entonces a YPF como “entidad rectora de nuestro desarrollo energético”, la producción se estancó en el nivel alcanzado en 1962 lo que, ante el aumento del consumo, provocó el correlativo aumento de las importaciones que ya en 1965 superaron el 20% del consumo total, frente al 5,8% que habían representado en 1963<sup>11</sup>. Hubo que esperar décadas para alcanzar los niveles de autoabastecimiento de 1963.

---

<sup>8</sup> Ver *Gobierno nacional v. Pan American Oil Co.*, J.A. 1965-IV-79.

<sup>9</sup> La renegociación fue aprobada por la ley *de facto* 17.246.

<sup>10</sup> Sentencia del Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional del 14/3/1967 y de la Cámara de Apelaciones respectiva del 4/7/1967.

<sup>11</sup> DE PABLO, cit.

Pese a que el gobierno argentino, así como la prensa local favorable a la anulación de los contratos, se preocuparon por destacar que no había animadversión oficial hacia las inversiones extranjeras en general, y que el grueso de las inversiones norteamericanas en el país no se veía afectado por la anulación<sup>12</sup>, la reacción de los Estados Unidos fue muy negativa. En efecto, su Congreso sancionó la “Enmienda Hickenlooper” a las leyes de ayuda exterior, por la cual se obligaba al gobierno a suspender todo programa de asistencia a aquellos países que repudiaran o anularan contratos existentes con compañías de ese país sin indemnizarlas debidamente<sup>13</sup>.

En parte ante esta reacción, y en parte para permitir la refinanciación de la deuda externa<sup>14</sup>, el gobierno argentino terminó pagando a los titulares de los contratos anulados indemnizaciones por un total de entre 100 y 200 millones de dólares (las estimaciones difieren)<sup>15</sup>, lo que en esa época representaba entre el 10 y el 20% del total de nuestras exportaciones anuales, o sea en términos actuales el equivalente de entre 6.000 y 12.000 millones de dólares.

### III. LA JUSTIFICACIÓN DE LA ANULACION

Corresponde aquí analizar si las objeciones a la validez jurídica de los contratos eran procedentes. En gran medida, ello depende de su caracterización como concesiones.

En este punto los Sres. Académicos podrían temer una reiteración de las discusiones bizantinas que describíamos al comienzo. Un elemento de juicio importante, que no siempre se ha tenido en cuenta, nos ahorra esa discusión.

---

<sup>12</sup> Ver Considerando del Decreto 744/63 y César ARRONDO, “Arturo Illia y la anulación de los contratos petroleros (Como informó a la opinión pública el diario El Día de La Plata)”.

<sup>13</sup> CHAYES et al., ps. 828 y ss.

<sup>14</sup> DE PABLO, cit.

<sup>15</sup> Idem.

Como hemos visto, los tres argumentos principales para sostener la nulidad de los contratos eran la intervención del “delegado personal” del Presidente de la República, la falta de licitación pública y el carácter de concesiones de los contratos de exploración y desarrollo

Pues bien: decimos que la discusión jurídica se puede evitar a los efectos de este análisis, porque la anulación incluyó a contratos que no adolecían de los defectos alegados. Es así como se anularon también contratos que había aprobado el Directorio de YPF luego de que ese cuerpo reemplazara al referido “delegado personal”<sup>16</sup>. Se anularon asimismo dos contratos de desarrollo que se habían celebrado previa licitación pública<sup>17</sup>. Y, finalmente, se anularon los tres contratos de obras y servicios que Silenzi de Stagni había considerado válidos en su análisis por no ser concesiones y estar, entonces, alcanzados por la excepción para la licitación pública que contenía el estatuto de YPF<sup>18</sup>.

Los Considerandos del Decreto 744 no discriminan entre la distinta situación jurídica de los contratos. Leyéndolos parecería que todos estaban alcanzados por los mismos defectos, cuando ello no era así. La inusitada extensión de dichos Considerandos demuestran el cuidado que se tuvo en su redacción y obligan a descartar la posibilidad de inadvertencia en que se habría incurrido al incluir a todos los contratos en la anulación<sup>19</sup>. Más aún, un decreto separado (el 745) anuló los contratos de obras y servicios alegando la falta de licitación pública pese a que, como hemos visto, el estatuto de YPF autorizaba expresamente tal forma de

---

<sup>16</sup> Con posterioridad a la constitución del directorio de YPF en 1959 se suscribieron contratos con *Tennessee Argentina*, *Continental Oil* y *Ohio Oil*, entre otros (así lo admite SILENZI DE STAGNI, p. 1164, n. 27).

<sup>17</sup> Contratos con *Astra S.A.* del 11/12/1961 y con *Cadipsa S.A.* del 21/2/1962 (como también lo admite SILENZI DE STAGNI, p. 1147, n. 10).

<sup>18</sup> “Advertimos que se han suscripto dos clases de contratos perfectamente diferenciados: a) contratos de perforación, terminación o reparación de pozos..., y b) contratos de exploración y explotación de petróleo... Cuando nos referimos a la nulidad, circunscribimos la acusación exclusivamente a este esta segunda clase de contratos” (SILENZI DE STAGNI, p. 1146).

<sup>19</sup> Se anularon todos los contratos celebrados a partir del 1/5/1958 (fecha en que asumió el Presidente Frondizi) hasta el 12/10/1963 (fecha en que asumió el Presidente Illia) con las compañías listadas en el Decreto 744.

contratación para ese tipo de contratos. Ello indicaría una decisión política previa y consciente de anular todos los contratos petroleros, más allá de las diferencias que existían entre ellos.

En cuanto a la inconveniencia de los contratos, que también se alegó en las decisiones anulatorias, las cifras no son convincentes. Sus críticos mencionaron precios de 10 y 12 dólares por metro cúbico frente a un costo de extracción para YPF de 2 a 5 dólares, y sostuvieron que esos precios eran incluso superiores a los de importación, por lo cual el ahorro de divisas no era tal. Sin embargo, en una presentación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas efectuada en 2018, Juan Carlos de Pablo dio por buenas cifras de alrededor de 20 dólares por metro cúbico tanto para la extracción por YPF como para la importación de petróleo en esos años. Por otra parte, los críticos no se hicieron cargo del argumento obvio de que una parte importante del precio pagadero a los contratistas debía gastarse en el país en mano de obra y otros gastos e insumos locales<sup>20</sup>.

Es difícil, entonces, escapar a la conclusión de que las críticas utilizadas para anular los contratos no fueron objetivas sino que, por su exageración y por el carácter general de la anulación, indicarían un móvil político subyacente.

Cabe entonces preguntarse cuál fue la verdadera razón de la anulación de los contratos.

#### **IV. EL POR QUÉ DE LA ANULACIÓN**

Se ha dicho que la razón por la cual se anularon los contratos petroleros fue que esa promesa fue incluida en la plataforma electoral del Partido Radical que el Presidente Illia, una vez electo, quiso honrar.

Pero esta respuesta no hace sino retrotraer la pregunta al por qué de dicha inclusión.

---

<sup>20</sup>LICEAGA, *Petróleo!*, ps. 175-180.



Se ha dicho también que el inspirador de esa promesa fue Ricardo Balbín, cuya animadversión por Arturo Frondizi era bien conocida, y pudo haber aprovechado el sentimiento nacionalista de las bases electorales para deshacer una importante medida de su adversario. Esto nos llevaría a concluir que una de las decisiones más importantes de la economía argentina durante el Siglo XX fue adoptada por motivos irracionales o, cuando menos, de mezquindad política.

Un prestigioso libro de historia argentina, el de Floria y García Belsunce, atribuye la decisión a motivos “principistas”. Otros pasan la cuestión por alto. En realidad, cuando se habla de razones “principistas” se alude a las acusaciones de corrupción que se blandieron contra los contratos. Pero ello no explica por qué se anularon también los contratos celebrados previa licitación pública. Por el contrario, mantenerlos en vigor hubiera corroborado que la anulación no tenía un propósito de hostigamiento a las inversiones extranjeras, como buscó aclarar el Poder Ejecutivo en los Considerandos del Decreto 744, sino de sanción a las irregularidades alegadas.

Por su parte, en una entrevista con Julio Lagos, Frondizi atribuyó la anulación de los contratos a los intereses vinculados con la importación del petróleo. Pero esta explicación choca con la intachable honestidad de los dos líderes radicales ya mencionados. Si esa fue la razón oculta, otros argumentos debieron haberse utilizado para convencerlos.

Ante la inexistencia de teorías que expliquen racionalmente la decisión en análisis, me animo a preguntar si el intento de mantener buenas relaciones comerciales con Gran Bretaña y, quizás, de defender ese mercado para las carnes argentinas, no pudo tener alguna influencia en la cuestión. Esta pregunta admite dos variantes: Una, si fue ese el ropaje con que se disfrazaron los intereses importadores para convencer al Partido Radical. Y la segunda, si fue ese el argumento que se utilizó para convencer a los ganaderos de la provincia de Buenos Aires de que debieran preocuparse por el futuro de sus exportaciones y, por ende, apoyar la anulación.

Me consta que importantes historiadores económicos han descartado totalmente la relevancia de esta conexión, a la que han tachado de carente de todo fundamento. Sin embargo, quiero presentar a Uds. ciertos hechos que, me parece, permitirían una reacción menos categórica y justificarían profundizar el análisis.

En estos tiempos parece extraño vincular el tema del petróleo con el de las carnes. Sin embargo, en la década de 1950 ambos temas estaban íntimamente unidos: los libros sobre petróleo mencionaban las exportaciones de carne<sup>21</sup> y los libros sobre carnes mencionaban las importaciones de petróleo<sup>22</sup>. El mensaje presidencial de 1954 al Congreso de la Nación afirmó que “el déficit de petróleo argentino ha sido permanentemente factor negativo en la negociación de nuestras carnes, ya que Gran Bretaña, con todo derecho, sólo nos vendía petróleo según su propia necesidad de carne”<sup>23</sup>, argumento éste paradójico ya que, en realidad, la relación habría sido la opuesta.

Conocida es la política británica de “comprar a quienes nos compran”<sup>24</sup>. A partir de la difusión del petróleo como fuente de combustible, desde las primeras décadas del Siglo XX, nuestro país, inserto en esa época en la esfera económica del Reino Unido, dirigió gran parte de sus compras de petróleo al área inglesa con cierto “fastidio” de los Estados Unidos<sup>25</sup>. Ese “fastidio” era injusto porque, ante el retroceso relativo de la industria británica en relación con las de países como Estados Unidos y Alemania, el

---

<sup>21</sup> Marcos KAPLAN, *Economía y Política del Petróleo Argentino (1939-1956)*, (1957), ps. 90-93; Eduardo I. RUMBO, *Petróleo y Vasallaje- Carne de Vaca y Carnero contra Carbón más Petróleo* (1957).

<sup>22</sup> José V. LICEAGA, *Las carnes en la economía argentina* (1952).

<sup>23</sup> Citado por KAPLAN, p. 110.

<sup>24</sup> A fines de la década de 1920 ya Gran Bretaña utilizó con Argentina el slogan “Buy British, a matter of reciprocity” y la Sociedad Rural argentina lo expresó así: “Comprar a quien nos compra”. Ver Universidad de San Andrés, “Gran Bretaña y Argentina: Inversiones, empresas y relaciones económicas (1870-1975c.). Balance Historiográfico y agenda de investigación” (informe realizado por las Dras. Norma LANCIOTTI y Andrea LLUCH, en adelante “LANCIOTTI y LLUCH”), p. 21

<sup>25</sup> Nicolás GADANO, *Historia del Petróleo en la Argentina*, (2006), ps. 589 y 608, n. 137.

comercio internacional argentino era superavitario con Gran Bretaña y deficitario con los Estados Unidos<sup>26</sup>.

Para no retroceder demasiado en la historia cabe señalar que, a partir de la última posguerra comenzaron a restablecerse los canales comerciales interrumpidos por la contienda bélica. Es así como los tratados comerciales celebrados entre Argentina y Gran Bretaña en 1949 y años siguientes constituyeron un verdadero trueque de carnes por combustibles (petróleo y carbón)<sup>27</sup>. Durante una época en que la producción nacional de petróleo promediaba sólo el 30% de nuestro consumo total, una cita del *Review of the River Plate* de julio de 1951 informaba que casi todo el crudo que a la sazón importaba YPF era suministrado por la Anglo Iranian Oil (antecesora de British Petroleum, hoy BP)<sup>28</sup>.

Precisamente, la crítica que se hizo a los tratados comerciales con Gran Bretaña fue que, mientras el precio de la carne se fijaba en los tratados, no ocurría lo mismo con el del petróleo, por lo cual al final de cada período Argentina terminaba entregando más kilos de carne por metro cúbico de petróleo que al principio<sup>29</sup>. Para dar una idea de la magnitud de los intereses en juego cabe mencionar que entre 1955 y 1960 aproximadamente la mitad de las exportaciones totales argentinas eran productos de la ganadería y las exportaciones de carnes refrigeradas al Reino Unido significaron entre el 63% y el 88% de las exportaciones argentinas totales de ese ítem<sup>30</sup>.

Pero más allá de la importancia de las exportaciones ganaderas a Inglaterra en la economía argentina de esa época, tema sobre el cual hay diferentes puntos de vista (según un cálculo, las divisas producidas por las carnes refrigeradas enviadas a Gran Bretaña no alcanzaban al 10% del total de nuestras exportaciones),

---

<sup>26</sup> Sobre los problemas de la industria británica a partir de la Primera Guerra Mundial para “proveer lo que la demanda internacional reclamaba”, ver LANCIOTTI y LLUCH, ps. 16-19.

<sup>27</sup> GADANO, p. 589.

<sup>28</sup> Cit. por KAPLAN, p.74.

<sup>29</sup> LICEAGA, *Las carnes...*, ps. 352-354; KAPLAN, p. 90.

<sup>30</sup> Eduardo AZCUY AMEGHINO, *Crisis y estancamiento del comercio exterior argentino de carnes vacunas* (2005).

se ha señalado que “el mercado inglés era vital, pero no para el conjunto de la actividad exportadora sino para un sector económico muy influyente”<sup>31</sup>.

Por ello, las relaciones comerciales argentinas con el Reino Unido, y ese sector en particular, pudieron considerarse amenazados por la decisión del gobierno argentino, en 1955, de incrementar el desarrollo de las reservas petrolíferas del país celebrando un contrato con la Standard Oil de California<sup>32</sup>. En esa oportunidad se atribuyó al agregado comercial de la embajada inglesa, Sr. A.H. Tandy, la afirmación de que tal desarrollo conspiraba contra las tradicionales relaciones anglo-argentinas<sup>33</sup>.

Al no entrar en vigor el contrato con la California, la amenaza se diluyó. En *El Economista* de noviembre de 1955 (o sea ya depuesto el gobierno peronista), leemos la respuesta que el nuevo administrador de YPF, General Intzaugarat, dio cuando se le preguntó si su administración continuaría con Gran Bretaña como principal proveedor de petróleo: “las empresas de capital británico han venido contribuyendo al abastecimiento de los combustibles que requiere el país en forma satisfactoria y conveniente, tanto desde el punto de vista de los productos como de su transporte”<sup>34</sup>.

Sobre la cercanía de los intereses ganaderos de la Provincia de Buenos Aires con el Partido Radical puedo presentar un dato, anecdótico si se quiere: el salón de actos del Comité Radical de esa Provincia lleva el nombre de “Pedro Duhalde”, uno de los principales actores de esa industria, que apoyó tradicionalmente al Partido Radical y tuvo un destacado rol en allegar fondos a la candidatura de Arturo Illia en las elecciones de 1963.

Pero si proteger las exportaciones de carne al Reino Unido fue la verdadera, o la declarada, razón detrás de la anulación de los

---

<sup>31</sup>LANCIOTTI y LLUCH, p. 23.

<sup>32</sup> “La desconfianza británica se transformó en hostilidad cuando comprendió que Perón se preparaba a explotar las enormes reservas petrolíferas del subsuelo argentino” (de un artículo periodístico de 1985 citado por GADANO, p. 688, n. 132).

<sup>33</sup>GADANO, p. 688, n. 131.

<sup>34</sup> Cit, por KAPLAN, p. 152.

contratos petroleros, debe reconocerse que ese objetivo no se cumplió. De una participación del 70% que tenía el mercado británico en nuestras exportaciones de carnes refrigeradas en 1960, se fue descendiendo paulatinamente a menos del 20% diez años más tarde. A partir de 1973 Gran Bretaña ingresó al Mercado Común Europeo y esa participación bajó, en años posteriores, a menos del 10%<sup>35</sup>.

Queda entonces la disyuntiva entre aceptar una motivación económicamente irracional aunque políticamente comprensible, u otra económicamente racional en esa época —aunque a la larga resultara equivocada— pero políticamente impopular.

## V. LAS LECCIONES

Tres lecciones extraigo de esta narrativa histórica y paso a mencionarlas en orden creciente de importancia.

### a) La exageración de los aspectos jurídicos

En primer lugar, se observa que, en la controversia sobre los contratos petroleros, los argumentos jurídicos superaron en exposición a los económicos pese a la importancia de estos últimos. Ello coincide con nuestra predilección por las discusiones conceptuales y nuestra desconfianza hacia los números. Por otra parte, las exposiciones jurídicas tuvieron siempre el carácter de alegatos de parte más que de análisis objetivo y sereno de los argumentos.

El debate sobre la posible disrupción de las corrientes comerciales en las que nuestro país estaba inserto era muy importante aunque, convengo, quizás no políticamente manejable. ¿Tuvo lugar ese debate en algún cenáculo reservado? No lo sabemos. Me permito dudar.

Por eso, cuando se analizan cuestiones que hacen al interés nacional debemos cuidarnos de no sustituir el verdadero debate de

---

<sup>35</sup>AZCUY AMEGHINO, ps. 139, 149 y 159.

índole técnica o económica, en el que pocos pueden participar, por el debate jurídico, en el cual todos —abogados o no— se consideran con derecho a opinar.

Y debemos también estar precavidos frente a obstáculos jurídicos que se crean artificialmente ante los intentos de cambiar las estructuras económicas del país. Basándose en preocupaciones válidas que muchos comparten, pero que son defendidas con una retórica altisonante que no admite réplica, se termina apoyando —de buena fe pero equivocadamente— medidas económicas contrarias al verdadero interés nacional, cuyos beneficiarios reales rara vez se transparentan.

### **b) El costo directo**

Como hemos visto, el costo directo de la anulación fue importante. No parece que se hayan podido compensar significativamente las indemnizaciones reconocidas a los contratistas con los perjuicios que se atribuyeron a su actuación. No sé si ello sorprendió a las autoridades argentinas.

Hemos observado similares errores de apreciación en tiempos más recientes. Ni las declamaciones políticas dirigidas al electorado nacional, ni los sofisticados argumentos jurídicos utilizados para fundamentar la posición del gobierno, convencen a los árbitros extranjeros. La Argentina está inserta en el comercio y las finanzas internacionales y, a partir de la década de 1990, en una red de tratados de protección a las inversiones extranjeras. Nuestro país no tiene ni el tamaño ni la vocación de aislamiento necesarios como para ignorar la reacción internacional ante decisiones oficiales que sorprenden a los titulares de esas inversiones. A los intereses sectoriales que propugnan medidas de política económica que los favorecen no les importa ese costo. Al estadista argentino debiera importarle.

### **c) El costo indirecto**

No corresponde recordar aquí todas las oportunidades en que nuestros gobiernos declararon nulos o desconocieron, con mayor o menor razón según el caso, contratos celebrados y

compromisos asumidos por gobiernos anteriores o laudos que perjudicaban los intereses del país<sup>36</sup>. Pero la repetición de esa conducta crea un historial incómodo y que el mercado internacional no olvida rápidamente.

Todo desconocimiento de compromisos asumidos por un gobierno, anterior o actual, tiene un costo reputacional inevitable y, con él, un precio económico indirecto pero no menos real. Daniel Artana lo ha estimado en 200 puntos “base”. Según una reciente exposición suya, la situación de la economía argentina justificaría un riesgo país 200 puntos inferior al real, o sea del 6% en lugar del 8% actual. El sobrecosto lo debemos a nuestra historia. Si la deuda total argentina con el exterior es de 300.000 millones de dólares, ese sobrecosto significa una carga anual de 6.000 millones de dólares. Además, exige tasas de rendimiento más elevadas a las inversiones que se contemplan, reduciendo, en definitiva, las iniciativas genuinamente financiadas.

Por eso es importante que tengamos siempre en mente el costo que significan tanto las decisiones económicamente irracionales aunque políticamente convenientes, como la carencia de una política de Estado —que sí la tiene Brasil— en materia de relaciones internacionales.

## **VI. UNA REFLEXION FINAL: EL ROL DE LA HISTORIA**

Cabe preguntarse, por último, a qué se debe que una de las medidas más importantes de nuestra historia económica durante el siglo XX no haya provocado un mayor debate entre nuestros historiadores.

Quizás la respuesta la hallemos en la explicación que ofrece Nicolás Gadano de una de las razones por las cuales lleva su excelente “Historia del petróleo en la Argentina”, publicada en

---

<sup>36</sup> Para no citar sino otros dos casos de contratos anulados, ver Decreto 8.377/1957, y Ley 20.743 y Decreto 260/1975, y su comentario en Héctor A. MAIRAL, “Foreign Investments and Municipal Laws: The Argentine Experience”, *Connecticut Journal of International Law*, 1989, p. 635.

2006, solamente hasta el año 1955: “la necesidad de poner distancia suficiente como para preservar la objetividad e independencia requeridas”<sup>37</sup>.

Es decir, casi medio siglo después de ocurridos los hechos, todavía no podía el autor ser suficientemente objetivo con respecto a la anulación de los contratos petroleros.

Se ha dicho que la grandeza de una persona se mide por la cantidad de verdad que puede soportar. Como la política obliga a suspender la verdad, si esta regla se aplicara a los países, la medición estaría dada por la fecha en que termina la historia y empieza la política: cuanto más reciente esa fecha más grande será el país.

En “Pierre Menard, autor del Quijote”, Borges pone en boca del protagonista palabras de Cervantes que, al repetirlas tres siglos después alcanzan, según ironiza Borges, mucha mayor importancia que la que tenían en el original: “la historia como madre de la verdad”: la verdad no es lo que sucedió sino lo que creemos que sucedió.

Confundir lo que sucedió realmente con lo que creemos que sucedió o, peor aún, con lo que preferiríamos que hubiera sucedido, es desconocer la historia. De esa manera nos condenamos a repetirla.

De allí la importancia de acercar, lo más posible, la historia al presente. Y en esta labor, que requiere un debate sereno y el respeto no sólo de opiniones contrarias a las nuestras sino también, y más importante aún, de la buena fe de quienes discrepan con nosotros, la contribución de las Academias Nacionales es fundamental. Por eso elegí este tema.

Muchas gracias.

---

<sup>37</sup>GADANO, p. 13.