

EL COBRE DE CHILE

Congreso Pleno y Nacionalización

Con la aprobación que dará el Congreso Pleno a la Reforma Constitucional que faculta al Gobierno para nacionalizar los yacimientos de cobre de la Gran Minería y poner término a toda forma de convenio anterior por los que se establecieron empresas mixtas entre el Estado y los capitales extranjeros, finaliza un largo período en que la política nacional estuvo influida por el debate sobre la recuperación de los yacimientos que desde comienzos de este siglo explotaban las grandes compañías norteamericanas.

Todas las corrientes nacionalistas de la política chilena consultaron en sus programas la recuperación de los recursos naturales, pero correspondió definitivamente plantear este objetivo como el punto básico de las aspiraciones de la nación a los contendores de la campaña presidencial de 1964, señores Eduardo Frei y Salvador Allende. Sosteniendo un objetivo análogo, las dos posturas antagonizaron en el procedimiento que había que aplicar para la recuperación de esas riquezas.

El largo debate entre la Democracia Cristiana y el Frente de Acción Popular, en los comicios presidenciales de 1964, se planteó en torno de dos alternativas: "chilenización" y "nacionalización".

El primer concepto respondía a la convicción de que la explotación cuprera se había desnacionalizado, al quedar su control en manos de capitalistas extranjeros, y que era preciso adoptar las medidas necesarias para volverla a la posesión del Estado chileno, a través de un proceso de recuperación paulatina consistente en la compra primero de activos que permitieran controlar la explotación a través de empresas mixtas y finalmente adquirir el total de los derechos para el Gobierno de Chile.

La plataforma del señor Allende rechazaba la "chilenización" porque era un procedimiento lento para reintegrar el cobre al dominio soberano de Chile. Además carecía esa política del valor reivindicativo que la "nacionalización" representaba frente al electorado, expresando la lucha contra el influjo imperialista de los Estados Unidos que significaba la posesión del cobre chileno por compañías norteamericanas.

Las diferencias mencionadas respondían a la versión democratacristiana de "negociación" y a la versión marxista de "expropiación". La primera era el fruto de una concepción predominantemente económica y tendía a presentar el cobre como la "viga maestra" de una nueva estructura económica.

Ese programa fue elaborado por especialistas en el manejo de la industria y en la comercialización del producto en el mercado internacional; en cambio, los partidos que apoyaban la postulación del señor Allende con su proyecto de "nacionalización" prescindían de cualquiera etapa intermedia y descartaban toda ingerencia de conceptos empresariales o administrativos del debate que se desarrolló en 1964: su "nacionalización" proponía la eliminación lisa y llana de los capitalistas extranjeros, a los que no se reconocía entonces ni posibilidad de ser indemnizados.

El choque de ambas tesis no fue el único factor para la elección de Frei, pero como quiera que aparecía en el primer lugar del programa de ambos candidatos, se lo interpretó como punto determinante para el pronunciamiento del elec-

torado. Cinco años después se demostraba que la diferencia de posiciones era más aparente que real; la Democracia Cristiana, habiendo cumplido casi en su totalidad "la chilenzación" del cobre propuso una nueva ley para ir a la "nacionalización pactada", y en la campaña del año 70 su candidato señor Tomic enarbó también la tesis de la "nacionalización" y expropiación definitiva de los yacimientos de cobre. Esta adopción, en pasos progresivos, del programa del cobre por la Democracia Cristiana, significó posiblemente uno de los factores de debilitamiento de su posición ante el electorado; pero hubo además otro que rompía el esquema tradicional: el radicalismo, que durante treinta años no había objetado la explotación del cobre por compañías extranjeras y que había colaborado en las políticas cupreras de todos los gobiernos en que participó, hasta 1964, aportó parcialmente su concurso a la Unidad Popular.

El 4 de septiembre de 1970 se decidió la elección en favor del señor Allende y quedó por primera vez el camino expedito para ponerla en práctica. La Unidad Popular, sorprendiendo a las opiniones chilenas y extranjeras, adoptó un camino de "expropiación" legal y quiso recuperar de una manera tan ortodoxa, que decidió incluir la nacionalización en un proyecto de Reforma Constitucional, que es al que hoy presta su acuerdo el Congreso Pleno, a objeto de que no pudiera plantearse ningún problema jurídico derivado de la "chilenización" y de la "nacionalización" pactada, que originaron convenios y contratos leyes que dentro de la institucionalidad vigente había que extinguir eliminándolos constitucionalmente.

Las actuaciones que el Gobierno ha realizado ante el Congreso para el despacho de la reforma que hoy se ratifica por los trámites legales ordinarios, demostraron que la totalidad de las Fuerzas parlamentarias había unificado su criterio en torno de la "nacionalización", para lo cual tienen que haber influido la inexistencia de conflicto de poderes y la evidencia de que la nacionalización estaba ya lejos de comprometer posiciones en el campo internacional.

En la opinión pública ha pesado otro género de preocupaciones. Por parte del Gobierno se han avanzado informes previos sobre explotación descuidada y hasta mal intencionada de los yacimientos en el último período, en que intervinieron las compañías extranjeras, lo que podría redundar en resultados desventajosos para el futuro. Al respecto, está anunciada la publicación de informes que el Gobierno ha pedido a una comisión, de especialistas franceses en minería y otra de expertos del Gobierno soviético. El contenido de esos informes seguramente podría ser en el futuro pieza básica para la liquidación de indemnizaciones a las compañías y también argumento para ventilar cualquiera diferencia ante el tribunal encargado de conocer las apelaciones de los actuales propietarios.

También la opinión pública ha tomado nota de que en el curso de los meses que lleva la gestación del proceso nacionalizador se han producido retiros de ingenieros y supervisores tanto nacionales como extranjeros, lo que exigirá del Gobierno esfuerzos redobrados para obtener su reemplazo y consiguientemente el mantenimiento de la normalidad tecnológica, que fue siempre tópico destacado en las discusiones sobre nacionalización de la gran minería.

Responsabilidades Históricas en el Cobre

En el momento en que Chile dispone de todos los recursos legales para poseer las riquezas del cobre, seguramente grandes sectores de la ciudadanía se harán esta pregunta:

¿Qué causas originaron en el pasado el desinterés por la explotación chilena de los recursos del cobre?

Chile figuraba en el siglo XIX como país predominantemente agrícola y minero. En esta última capacidad fueron importantes sus explotaciones de cobre y hierro y de interés económico y hasta legendario sus labores de plata. En los grandes yacimientos de cobre no tomaron parte capitalistas nacionales, como había ocurrido con las explotaciones pequeñas y medianas de este metal. La explicación estaba en que los empresarios chilenos que entraron a la minería disponían de recursos, generalmente obtenidos en actividades agrícolas, que, si bien alcanzaban para montar explotaciones de algún costo, exigían al mismo tiempo retribución rápida. Era en general mineras de alta ley los que trabajaron rucchos mineros chilenos, que no necesitaban la capacidad empresarial ni la tecnología de las explotaciones a gran escala.

La Gran Minería del Cobre eran yacimientos inabordable para los pequeños y medianos empresarios que habían tentado suerte en trabajos más fáciles, como los del salitre, por lo menos en el período en que esa riqueza estaba dentro del Estado boliviano. Después de 1879 se desderraron de sus concesiones salitreras, las que fueron adquiridas por capitales ingleses y de otras nacionalidades.

Los gobiernos de la época no tuvieron iniciativa para ocuparse de explorar y menos para trabajar por su cuenta yacimientos bastante desconocidos en sus posibilidades futuras. En cambio industriales norteamericanos que ya habían hecho inversiones en el nitrato, formalizaron pedimentos importantes y encargaron a sus geólogos y técnicos que estudiaran la posibilidad de explotación económica del cobre de baja ley. Dentro de la legislación minera vigente no había obstáculo alguno para llevar adelante esos proyectos, y entre los impulsores más importantes se cuentan los ingenieros W. Braden y Capellen Smith, expertos en sistemas de concentración de minerales que era todo lo que se necesitaba para transformar los yacimientos que adquiría después la Chile Exploration Company y Braden Cooper Co. El primer decreto de aprobación de la sociedad Chile Exploration Company fue dictado el 3 de abril de 1913, fecha a partir de la cual sus operaciones empezaron a desenvolverse en forma creciente. Por otra parte la Braden había obtenido concesiones en la provincia de O'Higgins con bastante anterioridad, para explotar los yacimientos de El Teniente, también de baja ley, pero de muy altas cubicciones.

El desinterés oficial y particular que hubo en Chile por una participación en lo que sería fuente de la mayor riqueza exportable, ha sido explicado con diversos criterios políticos y sociológicos. Para la izquierda contemporánea aquella actitud obedecía a la tendencia de las clases dirigentes de fines del siglo pasado y de comienzos del presente "entreguista" y falta de visión; para los políticos la concepción económica care-

cía de importancia y los gobiernos encontraban más fácil obtener participación por la vía tributaria como había ocurrido con el salitre. Otra interpretación más benévola era que para explotar el cobre se requerían grandes capitales, los que podían encontrarse en el extranjero; se aplicó entonces el modelo que había presidido la industria salitrera.

La situación debía haber cambiado, a medida que alcanzaron difusión en Chile otras tendencias; pero lo que seguramente selló el destino del cobre y su explotación por empresas norteamericanas por mucho tiempo, fue la crisis de 1930, que dislocó la economía nacional, y dejó fuera de toda posible realización inmediata cualquier proyecto para nacionalizar esa riqueza, de haber éste existido a la fecha.

En la década siguiente se registra un empeño para buscar una mejor participación para los intereses de Chile; fue durante la segunda Administración de don Arturo Alessandri, la que fijó un cambio discriminatorio de 19,37 pesos para el pago de los dólares que retornaban las compañías norteamericanas de la Gran Minería del Cobre. En lo demás la actitud del país continuó resignada a la situación existente. Como ejemplo de que no existía conciencia política definida en ninguno de los sectores con respecto al problema, puede recordarse la actitud unánime de los partidos y el apoyo que desde comunistas hasta conservadores prestaron a un compromiso con el Gobierno de Estados Unidos para congelar el precio del cobre a 11 centavos de dólar la libra durante el desarrollo de la segunda guerra. Este acuerdo obedeció a un deseo general de apoyo a la causa de los aliados, que necesitaban metal barato para su industria de guerra.

Muchos años después, al discutirse en el Congreso otras fórmulas legales para mejorar la tributación del cobre en favor de las arcas fiscales, el parlamentario Mariano Puga analizó las consecuencias de aquel compromiso, evaluando en más de ochocientos millones de dólares la menor entrada que había tenido Chile, con la que hubiera podido mejorar su situación económica de que prestaba en esos momentos apoyo a Rusia invadida por Hitler, sin reparar que con tan desproporcionada ayuda se agravaban las causas de nuestra larga y crónica inflación.

Pocos años después se presentó nuevamente la oportunidad para hacer aflorar una nueva política en materia de cobre, al ser elegido Presidente por comunistas y radicales Gabriel González Videla. La guerra había terminado y el precio del cobre no pudo proporcionar a Chile los beneficios que podría esperarse, ya que sus fluctuaciones siguieron en términos que no significaron gran mejoramiento para la entrada de

Chile, y el esfuerzo para contrarrestar la oferta deprimida se tradujo en la formación de un stock de cien mil toneladas que debió adquirir el Gobierno de Estados Unidos para salvar dificultades económicas del momento. Hasta 1959 las negociaciones y el mercado del cobre se desderraron dentro de una prolongada anarquía, y en vísperas de la campaña presidencial de ese año los cuatro grupos que lucharon para conquistar el Gobierno no ostentaron entre sus proclamas fundamentales la nacionalización del cobre.

Los esfuerzos estaban, como siempre, concentrados en negociar mejoramientos de tributos sobre las utilidades de las empresas, las que, siendo muy elevadas "admitían continuos aumentos de la tasa impositiva. Puede demostrarse históricamente que el mejoramiento de la inversión fiscal" especialmente los proyectos para echar las bases de la industrialización y posteriormente para levantar la primera refinería de cobre de propiedad del Estado encontraron financiamiento en las crecientes participaciones fiscales del cobre.

Tampoco hay que omitir en este examen retrospectivo que en torno de la Gran Minería del Cobre se organizó la más poderosa Federación de Trabajadores, que naturalmente presentaba un contraste enorme con los restantes sectores sindicales del país, por sus buenos salarios y bonificaciones, especialmente a través de la venta de alimentos y vestuario a precios congelados. Estos relativos privilegios laborales mantuvieron al gremio cuprero en una posición separada con respecto a las demás ramas laborales. Eran concentraciones importantes de trabajadores y a diferencia de la que había ocurrido en el salitre y en el carbón, no se incubó en su seno movimiento de extrema rebeldía y, en consecuencia, tampoco fue ese gremio punta de lanza para luchar por la nacionalización del cobre.

Históricamente faltaron en todos los sectores y gobiernos hasta llegar a la contienda de 1964, conceptos que definirían la oposición de intereses entre la explotación del cobre a cargo de compañías extranjeras y las facultades soberanas del Estado chileno.

En las postrimerías de la Administración González Videla se había empezado a formar conciencia de que eran necesarios cambios profundos en el régimen jurídico de la industria cuprera, a fin de ensanchar su base productiva.

Correspondió al Gobierno del Presidente Ibáñez impulsar y obtener la dictación de la Ley N° 11.828, de 5 de mayo de 1955, la conocida como de "Nuevo Trato", estatuto que significó un notable avance para su época.

La base del nuevo trato fue una tributación fija y otra variable. Esta última se aplicaba en

forma decreciente hasta desaparecer, a medida de la producción de las empresas. Por desgracia, los niveles de producción básica propuestos por el Ejecutivo sufrieron reducciones sustanciales en la tramitación del proyecto, razón por la cual no existió un verdadero estímulo tributario para que las empresas aumentaran su capacidad extractiva.

Con esta ley del régimen del Presidente Ibáñez se creó el Departamento del Cobre, antecesor directo de la Corporación del Cobre. El Ejecutivo había concebido este organismo fiscalizador con facultades más amplias y eficaces que las que en definitiva se le otorgaron. Sin embargo, su creación significó una mayor profundización del estudio acerca de la estructura de la producción nacional, un conocimiento del sistema de producción mundial, una prospección de los mercados y de las modalidades de comercio del producto, y, en general, una toma amplia de conciencia acerca de los principales problemas de esta industria básica para el país.

Otro aspecto del "Nuevo Trato" fueron la supresión del tipo de cambio de 19,37 pesos, ya muy disminuido cuantitativamente y que se hacía artificial en la época. El retorno total a tipos de cambio más realistas situó de inmediato a nuestras minas en términos competitivos con la producción exterior de cualquier país. El nuevo criterio predominante, era impulsar la producción de grandes volúmenes a bajo costo, para lo cual la liberación del tipo de cambio parecía de importancia.

La ley a que nos referimos exige a las compañías que lleven contabilidad en Chile y de acuerdo con nuestras leyes, medida que permite acentuar la fiscalización sobre las operaciones de las empresas y que prepara al país para un mejor conocimiento de esa industria.

Tal vez porque las empresas no vieron alcances tributarios para aumentar su producción en la Ley 11.828 o por otras causas, el hecho es que la expansión de la actividad cuprera no pudo hacer frente al aumento acelerado de la demanda, que, años después, provocaría un alza casi vertical de los precios mundiales.

El Presidente Alessandri puso en marcha negociaciones con las compañías, buscando incrementar la producción sin sacrificio de las entradas fiscales y sin compromiso demasiado prolongado u oneroso para los recursos del país.

Si bien durante la Administración Alessandri pudieron concluirse proyectos de inversión significativos, el país no logró construir nuevas bases para su industria fundamental.

Al llegar al poder el Presidente Frei, él poseía ya un ambicioso proyecto de ampliación de la industria cuprera, que había concebido y avanzado bastante durante la campaña presidencial. Con una inversión de alrededor de 600

millones de dólares el régimen democratacristiano pensaba elevar la producción chilena de 600 mil toneladas a un millón 200 mil en 1972.

El asunto era completo, pues se trataba de convenir primero con las compañías determinadas bases para la expansión de la capacidad productiva de éstas en Chile, y luego conseguir que el Congreso diera aprobación legal a tales acuerdos.

Negociadores democratacristianos llegaron a acuerdo con las compañías norteamericanas en los llamados convenios del cobre, y luego el Gobierno del Presidente Frei sometió al Congreso los proyectos de ley necesarios a fin de dar forma institucional a lo acordado.

Fue larga la tarea de vencer la resistencia del Congreso a los convenios, porque los parlamentarios socialistas y comunistas se dispusieron a gastar sus mejores esfuerzos en oponerse a la solución democratacristiana para el cobre.

Sólo en 1966 pudieron ponerse en marcha los planes que abrían el camino para el aumento sustancial en la producción de cobre y también para su posterior nacionalización.

La virtud de la Administración Frei es haber destacado política y económicamente la importancia del cobre para el desarrollo y para la independencia económica. Lo que antes fue preocupación de ministerios, de expertos y de políticos, en tiempos del Presidente Frei pasó a ser tema popular y a convertirse en la tarea compartida por todos los chilenos.

Aparte de que fue la Administración Frei la que ensanchó la capacidad productiva de la industria cuprera y que quiso nacionalizar los yacimientos e instalaciones sin perder el concurso tecnológico de los norteamericanos ni desvincular al país de sus consumidores y proveedores habituales, su papel histórico fue subrayar el significado de la industria del cobre como herramienta dinámica del desarrollo nacional y hacer sentir esa verdad al pueblo.

El Gobierno de la Unidad Popular se propone adelantar mucho más en el camino de la nacionalización del cobre de Chile, y, mediante la reforma constitucional, está haciendo que se traspasen al área estatal la totalidad de los bienes y derechos de las grandes empresas mineras e incluso una mediana, como es la Andina.

Como se ha señalado, este momento no es sólo de satisfacción reivindicativa sino también de grandes responsabilidades. El país deberá demostrar a sí mismo que es capaz de administrar estos inmensos recursos con prudencia, de moverse con habilidad en los mercados del mundo y de asimilar continuamente los avances de la tecnología necesaria para competir con éxito en la producción de cobre fino.