

Francisco Zapata

# ATACAMA

Desierto de la discordia



El Colegio de México



**ATACAMA: DESIERTO DE LA DISCORDIA**  
**Minería y política internacional en Bolivia, Chile y Perú**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS**

**ATACAMA:  
DESIERTO DE LA  
DISCORDIA**

**Minería y política internacional  
en Bolivia, Chile y Perú**

*Francisco Zapata*



**EL COLEGIO DE MÉXICO**

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/  
Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

**Portada de María Eugenia Vidales  
Fotografía de Sergio González M.,  
Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile**

**Primera edición, 1992**

**D.R. © El Colegio de México  
Cámino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.**

**ISBN 968-12-0521-9**

**Impreso en México/Printed in Mexico**

**Para Clara y Maga,  
ahora que ya  
conocen  
el desierto**



## ÍNDICE

Siglas	9
Presentación	13
Introducción	17

### PRIMERA PARTE

I. El contexto de las relaciones internacionales entre Bolivia, Chile y Perú	27
Cambios en la relación con el mercado internacional	36
Cambios en la estructura de poder	38
La restauración del papel del capital extranjero	39
II. Las transformaciones económicas, institucionales y laborales en el sector minero de Bolivia, Chile y Perú	45
Las transformaciones económicas	45
Las transformaciones institucionales	57
Las transformaciones en los mercados de trabajo	62
III. La cuestión fronteriza	71
Antecedentes	71
Las proposiciones de González Videla	75
a) El corredor desde el lago Titicaca hasta la costa	75
b) La defensa del precio del estaño	77
Rompimiento de relaciones diplomáticas en 1962	78
El abrazo de Charaña (1975) y la intervención peruana	79
Negociaciones en las Naciones Unidas	82
Las proposiciones bolivianas de Montevideo (1986) y el rechazo chileno	82
El <i>statu quo</i> (1990)	83

## SEGUNDA PARTE

IV. La evolución de la relación entre el Estado y el sector minero en Bolivia	91
Hasta la Guerra del Chaco	91
Desde la Guerra del Chaco hasta las jornadas de abril de 1952	93
La revolución de 1952	96
El regreso de los militares	100
La década de los ochenta	102
Conclusión	104
V. La evolución de las relaciones entre el Estado y el sector minero en Chile	109
De la constitución del Estado nacional a la economía salitrera	109
De la economía salitrera a la industrialización sustitutiva	112
El gobierno de Allende (1970-1973)	117
Pinochet en el poder (1973-1990)	119
Conclusión	125
VI. La evolución de las relaciones entre el Estado y el sector minero en Perú	131
Perú y la Guerra del Pacífico	132
Leguía, la Primera Guerra Mundial y la recuperación económica	134
La crisis de los años treinta y cuarenta	135
La industrialización sustitutiva	137
El gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975)	139
Después de Velasco Alvarado (1975-1989)	142
VII. Algunos apuntes prospectivos	149
El papel del capital transnacional	153
El papel de las empresas estatales en el sector minero	154
El desarrollo del desierto de Atacama	155
VIII. Conclusión	159
Cronología paralela de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú (1879-1990)	161
Bibliografía	169
Índice de cuadros	177

## SIGLAS

APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
Asarco	American Smelting and Refining Corporation
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
Cesco	Centro de Estudios del Cobre y de la Minería
CES (Santiago)	Centro de Estudios Sociales
CES (México)	Centro de Estudios Sociológicos
Cepei	Centro Peruano de Estudios Internacionales
CIMM	Centro de Investigaciones Minero Metalúrgicas
CIPEC	Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre
Cieplan	Corporación de Investigaciones Económicas
Clacso	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
COB	Central Obrera Boliviana
Codelco	Corporación del Cobre
Comibol	Corporación Minera de Bolivia
Corfo	Corporación de Fomento de la Producción
Chilex	Chile Exploration Company
CTCH	Confederación de Trabajadores de Chile
CTC	Confederación de Trabajadores del Cobre
Enami	Empresa Nacional de Minería
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FSTMB	Federación de Sindicatos de Trabajadores Mineros de Bolivia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Freight on Board
GMC	Gran Minería del Cobre
ILET	Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

<b>Insora</b>	<b>Instituto de Organización y Administración</b>
<b>Intal</b>	<b>Instituto para la Integración de América Latina</b>
<b>IPC</b>	<b>International Petroleum Corporation</b>
<b>MIR</b>	<b>Movimiento de Izquierda Revolucionaria</b>
<b>MNR</b>	<b>Movimiento Nacionalista Revolucionario</b>
<b>OEA</b>	<b>Organización de Estados Americanos</b>
<b>ONU</b>	<b>Organización de las Naciones Unidas</b>
<b>PIR</b>	<b>Partido de Izquierda Revolucionaria</b>
<b>PIB</b>	<b>Producto Interno Bruto</b>
<b>POR</b>	<b>Partido Obrero Revolucionario</b>
<b>PREALC</b>	<b>Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe</b>
<b>PSCH</b>	<b>Partido Socialista de Chile</b>
<b>Sinamos</b>	<b>Sistema Nacional de Movilización Social</b>
<b>YPFB</b>	<b>Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos</b>

Es un error muy esparcido, y que se repite diariamente en la prensa y en la calle, el opinar que Bolivia tiene derecho a exigir un puerto en compensación de su litoral. No hay tal cosa. Chile ha ocupado el litoral y se ha apoderado de él con el mismo título con que Alemania anexó al Imperio la Alsacia y la Lorena, con el mismo título con que los Estados Unidos de América del Norte han tomado a Puerto Rico. Nuestros derechos nacen de la victoria, la ley suprema de las naciones. Que el litoral es rico y que vale millones, eso ya lo sabíamos. Lo guardamos porque vale; que si nada valiera no habría interés en su conservación. Terminada la guerra, la nación vencedora impone sus condiciones y exige el pago de los gastos ocasionados. Bolivia fue vencida, no tenía con qué pagar y entregó el litoral. Esa entrega es indefinida, por tiempo indefinido, así lo dice el Pacto de Tregua: fue una entrega absoluta, incondicional, perpetua. En consecuencia, las bases de paz propuestas y aceptadas por mi país y que importan grandes concesiones a Bolivia, deben considerarse no sólo como equitativas, sino como generosas.

Abraham König, ministro plenipotenciario de Chile ante el gobierno de Bolivia, en nota del 13 de agosto de 1900 dirigida al canciller boliviano Eliodoro Villazón.



## PRESENTACIÓN

El desierto de Atacama, páramo que esconde riquezas mineras incalculables, situado en las fronteras entre Perú, Chile y Bolivia, es el punto de partida de este libro. En la geografía de América Latina este espacio fue escenario de una guerra llamada "del Pacífico", que enfrentó a esos tres países y que fue premonitrice de otros conflictos bélicos que tendrían que ver con los recursos minerales, indispensables para la expansión industrial. Durante los pasados cien años la tensión resuelta en esa guerra no ha dejado de estar presente en los antagonismos que oponen a Bolivia con Chile respecto a la mediterraneidad del primero y que involucran también a Perú, dado el contenido de los tratados firmados en esa época.

Riquezas minerales, mediterraneidad, fuerzas armadas son algunos de los conceptos que animan la reflexión presentada aquí por un aficionado a las relaciones internacionales, inquieto y curioso por el tema de las interrelaciones de esos tres países que, hoy, en el momento de la distensión y de la interdependencia, encuentran motivos para desenterrar viejos antagonismos. De hecho, se trata de pensar un conflicto histórico a la luz de circunstancias presentes, centrales para el desarrollo de los tres países, identificados todos con el lugar que ocupará la minería en ese proceso.

Habitante fugaz del desierto y participe de lo que ocurrió en la mina de cobre de Chuquicamata (Chile) entre 1971 y 1973, en donde muchos bolivianos encontraron empleo, pude palpar esa animosidad y formularme muchas preguntas que tardaron más de una década en ser contestadas. En efecto, para un chileno, preguntarse acerca de su relación con Bolivia y Perú, teniendo el trasfondo de la Guerra del Pacífico y ello en medio de las planicies y cerros de la pampa, es un ejercicio necesario. Su realización práctica tardó hasta que el Programa de Política Internacional de El Colegio de México, auspiciado por la Fundación Ford, me dio la oportunidad de visitar los tres países y

completar mi escaso conocimiento de las minas del desierto y de la cordillera. Fue a partir de esa oportunidad, que se plasmó en sucesivos viajes en el periodo 1987-1989, cuando pude conocer el territorio y a muchos investigadores que, en cada país, se dedican a recoger, procesar y analizar lo que ocurre tanto en las minas como en el sistema político, tan ligado a los vaivenes de precios de los metales en el mercado internacional. Esos contactos me permitieron suplir mi carácter de no especialista en relaciones internacionales y de aventurarme en el análisis de cuestiones que, hasta ese momento, conocía sólo marginalmente.

En Bolivia, debo reconocer que Jorge Lazarte y René Mayorga, junto a Salvador Romero, me ayudaron a comprender la importancia de la minería y de los mineros en la historia del país andino, así como el efecto que el decreto 21060 de 1985 tuvo sobre el contexto político boliviano, mientras que Magdalena Cajías, utilizando su tiempo escaso, me acompañó a las minas de Huanuni y Siglo XX-Catavi, en donde pude conversar con los mineros y enterarme mejor de su historia, hasta ese entonces conocida por mí sólo a través de documentos. Los colegas mencionados trataron también de mostrarme el telón de fondo sobre el cual leer las relaciones con Chile y los chilenos, muy útil para establecer una distancia indispensable entre mi nacionalidad y el objeto de estudio.

En Perú, Juan Aste, Manuel Cisneros, Jorge Parodi y Denis Sulmont compartieron conmigo mucho de todo lo que conocen acerca de los mineros, de la tecnocracia a cargo del sector minero y de las connotaciones dramáticas que todavía tiene para los peruanos la ocupación de su país por Chile. Me ilustraron sobre las percepciones existentes en su país acerca de la ocupación del ejército chileno, que tanto daño hizo en su paso por Lima, que quemó bibliotecas (ya en 1883) y vejó a la población. Gracias a Manuel Cisneros pude viajar a La Oroya y a Cerro de Pasco en un momento (septiembre de 1988) en que los riesgos, para un "blanco" como yo que deseaba aventurarse en esas regiones, eran considerables. Descubrí así los parajes descritos por Manuel Scorza en *Redoble por Rancas* y pude comprender mejor el dramático contexto en que deben explicarse las relaciones entre peruanos y chilenos.

En Chile, en donde por razones obvias fue más fácil encontrar datos, tengo que reconocer mis deudas con Jorge Bande, exdirector del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco), con Iván Valenzuela, en ese entonces investigador del mismo centro y hoy sub-

secretario de Minería en el gobierno de Patricio Aylwin. Con Manuel Barrera, colega con quien hemos estado en contacto desde hace muchos años buscando el sentido de la acción de los mineros del cobre, y también con Alberto Bastias, quien me proporcionó información acerca de las nuevas formas de administración de la fuerza de trabajo en las empresas de la Gran Minería del Cobre que no hubiera obtenido de otra manera.

En suma, este trabajo, a la vez que busca proporcionar una visión de lo que ha sido la política internacional de estos tres países en el contexto de la crisis del mercado de los minerales, trata también de actualizar una serie de informaciones que pudimos recoger en el trabajo de terreno realizado en cada uno de los países. Espero que estos datos, que reflejan los muy intensos debates que tienen lugar en Bolivia, Chile y Perú, porque ponen en juego su destino mismo, sean útiles para la conformación de un futuro diferente, pues, en efecto, habiendo la minería pasado a ocupar un lugar menos central que en otras épocas, el reajuste que ello implica en dichos países es dramático. Desde la estructura ocupacional hasta la conformación de las élites dirigentes, pasando por la posición de cada país respecto al capital extranjero, todo indica que estos cambios han tendido a modificar la textura misma de las economías y las sociedades. Quisiera haber contribuido al análisis de estos efectos.

*Francisco Zapata*



## INTRODUCCIÓN

La política internacional contemporánea de Bolivia, Chile y Perú puede definirse en el contexto de la crisis del mercado de las materias primas minerales, dado que la minería constituyó y constituye el elemento central del funcionamiento de sus respectivas economías. Además, las variaciones de precios de los metales y su peso progresivamente menor en la economía industrial tienen efectos muy fuertes en la dinámica política de esos países en la medida en que afectan las posibilidades de planear su desarrollo. Si bien las crisis mencionadas no se expresan en forma contundente, sino gradual, con altibajos relacionados con la coyuntura económica internacional, la tendencia se identifica con cambios en el papel que desempeñan los metales (o los "materiales", como los denominan algunos autores) en la industria, lo que implica que la vocación minera de esos países está en entredicho y obliga a sus dirigentes a estudiar nuevas alternativas para su desarrollo. Es dentro de este contexto —al que indudablemente hay que agregar otros factores, como el pago de la deuda externa— donde deben interpretarse los esfuerzos realizados por Bolivia y Chile en años recientes para reformular el modelo de desarrollo adoptado durante el periodo posterior a la crisis de 1929.

Por otra parte, si la política internacional de estos tres países está inserta en la dinámica del mercado de las materias primas minerales, también es cierto que cambios en esa dinámica afectan el funcionamiento del Estado nacional que se construyó con base en ella. En efecto, en la misma medida en que los estados nacionales se forjaron alrededor de la minería debemos reinterpretar sus bases de sustentación en momentos de cambio. Porque desde la apertura de las grandes minas de oro, plata, cobre, estaño, hierro y zinc, por capitales nacionales y extranjeros a fines del siglo XIX y principios del XX, se decantó un sistema de dominación ligado a la dependencia de los ingresos que se recibían del exterior como producto de la exportación de esos minera-

les. Cuando se observa que más de 50% de los ingresos fiscales de Chile, de 1890 a 1920, provenía de los derechos de exportación, es claro que la naturaleza de ese Estado se hallaba indisolublemente ligada a la dinámica del mercado internacional. La razón de ser de las clases sociales que se desarrollaron a la sombra de este modelo era el usufructo de la renta minera. Sus políticas exteriores (ni qué decir de las internas) eran función de las interrelaciones con los países, como Inglaterra, Alemania o Estados Unidos, que les compraban esos minerales. La visión del mundo exterior que tenían esas clases, por lo menos durante el periodo 1890-1930, estaba imbricada con la evolución de las exportaciones mineras que les permitían vivir en forma decorosa, financiar el gasto público en educación, obras públicas y transporte, y mantener en pie de guerra unas fuerzas armadas que desempeñaban más un papel de control interno que de defensa de posibles amenazas del exterior. Mientras no se diferenciaron las estructuras sociales y en tanto no aparecieron nuevos actores políticos y sociales, ese sistema se mantuvo incólume. Sin embargo, incluso cuando se puso en práctica la política de industrialización mediante la sustitución de importaciones, después de 1929, el peso del sector minero, si bien su importancia relativa decreció, no por ello perdió el significado político que había tenido en el periodo anterior. De ahí que los esfuerzos de los nuevos sectores políticos y sociales que crecieron a la sombra del modelo sustitutivo demoraran tantos años en hacer sentir su presión con el fin de recuperar las riquezas básicas para la nación.

Tenemos entonces que el interés nacional constituye un híbrido profundamente marcado por la relación de dependencia que resulta del peso del sector exportador en la dinámica económica. Parte central de esta versión del interés nacional es el nexo entre civiles, a cargo de la administración del Estado, y militares, pues frecuentemente son estos últimos los que tienen una percepción más clara de él e intervienen cada vez que los primeros se desvían o parecen desviarse del camino correcto, tal como ellos lo conciben.

Puede decirse que el interés nacional pasa por la capacidad de la economía minera, basada en la liga con el mercado internacional, para reproducir ese sistema de dominación que surgió con su desarrollo. Mientras subsistan esos vínculos, mientras a la economía minera corresponda ese papel, perdurará el sistema de dominación que le dio vigencia, a pesar de que la economía se haya diferenciado y de que se hayan identificado nuevos actores sociales en la escena política.

A partir de esta definición del interés nacional, civiles y militares plantean políticas internacionales, tanto en la relación con los países fronterizos como con el resto del mundo. Incluso puede afirmarse que las políticas con los países vecinos tienen un peso determinante en la formulación de la política internacional, considerada la importancia de esas fronteras para la reproducción del aparato militar.

Cabe señalar, para matizar lo anterior, que cuando se diferencia la estructura social y aparecen nuevos actores sociales y políticos, esa visión del interés nacional es objeto de críticas y se busca reformularla. Por breves periodos, en la historia de Bolivia, Chile y Perú, han aparecido versiones que pretenden definir el interés nacional fuera del marco de las relaciones de dependencia con el exterior y formularlo con base en un proyecto autónomo. Esas versiones fueron capaces, sobre todo en la coyuntura internacional de los años treinta y setenta, de plantear y lograr la promulgación de medidas tendientes a nacionalizar las empresas transnacionales dedicadas a la explotación de petróleo, cobre, azúcar, ferrocarriles y estaño. Sin embargo, retrospectivamente, y a la luz de los acontecimientos de los ochenta, se observa que esas versiones no pudieron definir alternativas viables en sí mismas, ya que tuvieron que adaptarse a los nuevos esquemas de la división internacional del trabajo y sobre todo hacer frente a la crisis del mercado de las materias primas.

Lo que tenemos actualmente es, entonces, un sistema de dominación en que un Estado oligárquico debilitado, surgido en el primer tercio del siglo XX, penetrado por fuerzas armadas capaces todavía de representarlo pero no de imponer su visión del interés nacional en forma irrestricta, coexiste con la alternativa que se gestó en los años del populismo y de la industrialización sustitutiva para dar lugar al proyecto modernizador de la fase actual, estrechamente ligado a las alternativas económicas neoliberales. La coexistencia de estas visiones no ha sido fácil y los grandes debates de 1952 en Bolivia, de 1971 en Chile y de 1974 en Perú atestiguan la dificultad para plasmar una línea consistente respecto a la minería y para definir con claridad el interés nacional. Síntomas de esta difícil coexistencia son las tensiones dentro de las propias fuerzas armadas respecto al carácter estratégico de la minería para el desarrollo nacional. En los periodos que siguieron a las coyunturas mencionadas, oficiales "nacionalistas", partidarios de la propiedad estatal del sector minero, se opusieron sistemáticamente a civiles partidarios de privatizar las empresas estatales. Es decir que, incluso dentro de las propias fuerzas armadas, exis-

ten factores que tienden a reproducir una versión del interés nacional más afín con la que defendió la izquierda en el periodo de las entreguerras y en los años setenta que con la que sustentan los grupos dominantes ligados al exterior. Es así como puede explicarse el *statu quo* actual en el que se mantiene la propiedad estatal de las minas nacionalizadas pero se deja la prospección y la explotación de las nuevas minas al capital transnacional. Coexisten así dos visiones del proyecto de desarrollo entre los grupos y actores sociales y políticos de Bolivia, Chile y Perú.

La visión que se deriva de lo anterior muestra que el interés nacional tiene ramificaciones hacia el sistema de dominación existente en un país en un momento determinado. Por lo tanto, la formulación de una política internacional depende en gran medida de la manera en que un determinado gobierno, partido o coalición gobernante interprete dicho interés, que a su vez descansa en un modelo de desarrollo. La interpretación del mismo puede fluctuar entre dos polos, uno identificado con una visión dependiente, rentista, ligada a los grupos pertenecientes a la vieja oligarquía terrateniente que pactó la entrada del capital extranjero en el periodo 1890-1915, y otro identificado con una concepción desarrollista, antimperialista, vinculada con los grupos pertenecientes a la etapa de la industrialización sustitutiva.

En la primera interpretación, se trata de lograr mayores ingresos por exportaciones, sin responsabilizarse de la administración ni de la planeación futura de los yacimientos. Se renuncia a participar en la formulación y puesta en marcha de los proyectos de inversión, en el supuesto de que las empresas transnacionales se encuentran en ventaja para conseguir créditos y tecnología. Se busca maximizar las ventajas y minimizar los riesgos que implica la toma de iniciativas en la minería. Se sacrifica también la innovación tecnológica al dejarse a las transnacionales la búsqueda de nuevos usos para los metales. En años recientes, esta visión ha incorporado a su retórica un internacionalismo que trata de esconder los lazos de dependencia —económica, financiera, tecnológica— tras un biombo identificado con una supuesta interdependencia. Aquí, el afán rentista de los terratenientes de principios del siglo coincide con la política neoliberal que se ha implantado en Bolivia y Chile en los últimos años, al profundizar lo que no había sido sino incipiente en la época de oro. En efecto, al tratar de hacer compatible la política minera con la de apertura indiscriminada al exterior, que caracteriza al nuevo modelo de desarrollo, se liberalizan las condiciones de repatriación de las utili-

dades, se reforma la legislación en materia fiscal, laboral y minera para facilitar el ingreso y la reproducción de capitales, así como para incrementar la productividad del trabajo. Con esas bases renovadas, se espera tentar al capital extranjero para que se inserte en la economía nacional. A la vez, al facilitar los trámites de inversión con la apertura de los mecanismos de intercambio de deuda por capital (*swaps*) se mejoran las condiciones de acceso de ese capital. A largo plazo, este punto de vista se fundamenta en una consideración del interés nacional basado en la necesaria coincidencia de los proyectos del capital extranjero y los del Estado dependiente.

En la segunda visión se busca también maximizar los ingresos por concepto de exportaciones mineras pero con base en el ejercicio de la responsabilidad en la administración y la planeación de las inversiones, tratando de formular estrategias estatales que, basadas en el control de la producción, de la centralización de las ventas y del acceso al crédito internacional derivado del poder económico de entidades como Centromin, Codelco o Comibol,<sup>1</sup> deriven en planes de aumento de la productividad del trabajo, del mejoramiento de la eficiencia de la maquinaria y de los equipos y de la realización de nuevas inversiones. Se busca minimizar la intermediación tanto en los aspectos comerciales como tecnológicos mediante el control nacional de las ventas y de la puesta en marcha de laboratorios de investigación para nuevos usos de los metales. El sector minero estatal no se subordina al transnacional en la prospección y explotación de los nuevos yacimientos de oro, zinc, manganeso, plata y litio y se trata de entrar, con el fomento y apoyo a la pequeña y mediana minería, a ese nuevo sector de la explotación. Es decir, no se hipoteca el futuro del sector minero al transnacional. Frente a los postulados del nuevo modelo de desarrollo, basado en la apertura al exterior, se trata de flexibilizarlo incorporando la minería al sector manufacturero en una integración vertical que puede dar lugar a una diversificación de la economía nacional. La apertura es un complemento indispensable del desarrollo industrial por el peso que las exportaciones no tradicionales pueden representar en el presupuesto de divisas, clave para el pago de la deuda, pero no pueden sustituir a lo que se denomina una política industrial, en donde la minería puede desempeñar un papel importantísimo.

<sup>1</sup> Empresa Minera del Centro del Perú, Corporación del Cobre de Chile, y Corporación Minera de Bolivia.

Los cambios en la legislación fiscal, minera y laboral no deben interpretarse sólo como una luz verde indiscriminada para el capital extranjero, sino también como un marco renovado de regulación de la actividad productiva. A largo plazo, esta visión del interés nacional busca que el Estado conserve un margen de maniobra como ente de negociación centralizado sin abdicar todo su poder en aras de la lógica del capital transnacional (Tironi, 1986; Novoa Monreal, 1991).

La oscilación entre estos dos polos contribuye a explicar los vaivenes de la política internacional de países como Bolivia, Chile o Perú. La coexistencia de civiles y militares en el control del Estado en los últimos veinte años ha contribuido a hacer transparente la naturaleza compuesta, híbrida, del interés nacional que cada ministro de relaciones exteriores se ve llamado a asumir. Esta oscilación afecta las formulaciones de política —por ejemplo en el caso de las orientaciones dadas a instituciones como el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC)— y las iniciativas tomadas respecto de la operación de empresas como Centromin, Codelco o Comibol. En este sentido, muy distinta sería una política basada en el primero o segundo polo con respecto a la privatización de dichas empresas, ya que las connotaciones en rigor productivas de la privatización no están, de ninguna manera, irreversiblemente en favor de ellas. Asimismo, en cuanto al incremento de la productividad del trabajo, es claro que las políticas de subcontratación de diversas tareas no coinciden necesariamente con las alternativas del primer polo. De manera que, en definitiva, las consideraciones de política internacional encuentran una base de sustentación tanto histórica como conceptual en los dos polos señalados que deben ser siempre puestos en paralelo con los sectores sociales que les dan expresión.

En este libro, que surge ligado a preocupaciones personales respecto de las interrelaciones conflictivas de Bolivia, Chile y Perú, pero también al deseo de comprender mejor cómo la importancia de la minería en sus economías las afecta y fundamenta la expresión de su política internacional, se trata de puntualizar diversos elementos de esa problemática.

Nuestro primer capítulo contextualiza históricamente el origen de los antagonismos entre estos tres países y muestra los contrastes, así como la escasa relación diplomática, comercial y política entre ellos. Buscamos señalar los aspectos constitutivos de las relaciones antagónicas entre esos países y sentar así las bases del análisis que se propone, más adelante.

En seguida, presentamos las transformaciones económicas, institucionales y laborales ocurridas en la minería, pues ello puede contribuir a reformular los parámetros del efecto histórico que el predominio de dicho sector ha tenido en la economía de esos países. Se trata de demostrar que el modelo de desarrollo basado en la minería está sufriendo una ruptura y que está apareciendo uno nuevo, en el que si bien la minería todavía está presente, ya no se le asigna un papel central.

El último capítulo de la primera parte relata la trayectoria de lo que llamamos la cuestión fronteriza, tan central en las relaciones entre estos países. Se puntualizan aquí los efectos de la Guerra del Pacífico (1879-1884) y se formula la hipótesis que asigna a las fuerzas armadas un papel clave en la perseverancia con que han mantenido el conflicto entre ellos.

En los tres capítulos de la segunda parte se busca, por un lado, concretar la problemática planteada en cada uno de los casos nacionales considerados (es decir, la relación entre el sector minero y el Estado nacional) y, por otro, se intenta ligar esta relación con las formulaciones de política internacional que cada país ha expresado en diversos momentos de su historia. En estos tres capítulos tratamos de demostrar la hipótesis de que el peso del sector minero en la economía nacional, su importancia en el margen de maniobra estatal y el vínculo de estos dos aspectos con la conformación del sistema de dominación confluyen para dar pie a una política internacional guiada por una de las dos visiones que distinguimos más arriba.

Finalmente, se trata de mirar hacia el futuro. En el último capítulo, y con base en contados elementos que auguran cambios en las relaciones entre estos tres países, señalamos posibilidades que, si se estudiaran en profundidad, sentarían las bases de un desarrollo menos tenso y menos conflictivo en el futuro. Completamos nuestro trabajo con una cronología que puede ayudar a ver mejor la trayectoria analizada.

En suma, la política internacional de Bolivia, Chile y Perú será el resultado de interacciones recíprocas pero también del hecho de que los tres países comparten estructuras similares derivadas de la importancia del sector minero en sus economías. Podría uno suponer, en realidad, que la especificidad de esas tres naciones reside precisamente en ese factor y que eso las aparta del análisis que podría llevarse a cabo sobre otros países en los que otros sectores productivos desempeñan un papel preponderante. En consecuencia, si bien existe un ele-

**mento histórico, como fue la Guerra del Pacífico, que constituye un rasgo definitorio de las relaciones entre estos tres países, es más bien el carácter estructural derivado de la centralidad del sector minero el que puede contribuir a explicar mejor la trayectoria de sus respectivas políticas internacionales. Éste es el desafío que hemos emprendido en el presente libro.**

## **PRIMERA PARTE**



## I. EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE BOLIVIA, CHILE Y PERÚ

En un mundo con una intensa vocación de interdependencia, en el que en diversas regiones se gestan acuerdos de colaboración económica y política (Mercado Común Europeo, Cuenca del Pacífico, zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, etc.), puede ser paradójico que existan áreas en donde, al contrario, se vivan profundas tensiones fronterizas derivadas de problemas que podrían ser más típicos del siglo XIX que del XX. Tal es el caso de los tres países que nos ocuparán en este estudio: Bolivia, Chile y Perú, ubicados al sur de la Cordillera de los Andes. Por más de un siglo, las relaciones de esas naciones se han caracterizado por tensiones agudas que, varias veces, casi han derivado en conflictos armados. Las relaciones diplomáticas han estado suspendidas en varias ocasiones entre Bolivia y Chile y, en la fecha en que se escriben estas líneas, todavía lo están. Por su parte, Chile y Perú restablecieron sus relaciones diplomáticas más de 30 años después del fin de la Guerra del Pacífico (Burr, 1967; Sater, 1986). Además, como lo veremos en breve, los vínculos comerciales son muy débiles, a pesar de que la importancia del sector minero en las economías de los tres países podría hacer pensar que históricamente hubieran podido gestarse relaciones más intensas. Es decir, que la centralización de la minería en las economías de Bolivia, Chile y Perú es más un síntoma de la presencia de conflictos que la raíz de posibles soluciones.

Es importante hacer notar también que la convivencia hostil entre estos países parece no tener vías de solución. La persistente negativa de Chile a aceptar la demanda boliviana de una salida al mar (al respecto véase con provecho la tesis doctoral de Jorge Gumucio, 1987) y la perseverancia peruana para conservar el equilibrio militar con Chile manifiestan la presencia de motivos muy fuertes para mantener vigente la tensión mencionada. En la coyuntura del aniversario del cen-

tenario de la Guerra del Pacífico en 1979 se observó claramente el agudizamiento de las tensiones y cómo el desierto de Atacama pasó a ser de nuevo el centro de concentración militar, tal como a fines del siglo pasado. En mayo de 1989, el general Pinochet, comandante en jefe del ejército de Chile, realizó una inspección del nivel de preparación de las fuerzas armadas en el norte del país, lo que hace pensar que para él el peligro de un enfrentamiento militar es permanente. Además, amenazó con trasladar la sede de la comandancia del ejército a la ciudad de Iquique, confirmando así esta visión catastrofista de la realidad del norte de Chile. Recupera así la perspectiva geopolítica que había desarrollado en los años sesenta en el libro dedicado al tema. De manera que, si bien existen iniciativas puntuales (como las que reseñaremos más adelante) para desarrollar ciudades como Tacna, Arica o Iquique, ellas seguramente encontrarán bloqueos como los que se han levantado cada vez que se han tratado de llevar a la práctica. Tenemos así una situación de enfrentamiento larvado cuyas bases constitutivas no se han superado y continúan vigentes.

No obstante lo anterior, es interesante comprobar que, a pesar del distanciamiento de los tres países desde el punto de vista político, diplomático y económico, existen lazos de índole cultural, tanto entre Perú y Chile como entre Bolivia y Chile que vale la pena mencionar para matizar la imagen anterior. En efecto, en varias ocasiones, con motivo de coyunturas represivas, exiliados peruanos y bolivianos gozaron de la hospitalidad chilena y pudieron adelantar sus proyectos políticos en dicho territorio. Por ejemplo, en los años cuarenta, altos dirigentes de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) de Perú, como Luis Alberto Sánchez o Manuel Seoane, estuvieron refugiados en Chile por largos años. Ocurrió lo mismo con dirigentes del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), que también abandonaron su país para huir de la persecución de los militares. Éste fue el caso, por ejemplo, de Juan Lechín y de otros dirigentes sindicales que en 1949 tuvieron que exiliarse en Chile, donde estuvieron ligados estrechamente a la izquierda de ese país. Más recientemente, el actual presidente de Bolivia, Jaime Paz Zamora, militante del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), estuvo algunos años en Chile a principios de los años setenta. Ambos grupos de dirigentes políticos se vincularon con el Partido Socialista de Chile (Drake, 1978), que en distintas épocas avaló su permanencia en Chile, dado el carácter coincidente de las filosofías de dichas forma-

ciones políticas. En efecto, el acercamiento de los dirigentes apristas y emenerristas al socialismo chileno tuvo raíces ideológicas profundas, especialmente en cuanto a que las tres tendencias compartían la filiación ideológica nacionalista revolucionaria, inspirada en la revolución mexicana de 1910 (Zapata, 1990) y se opusieron a la línea que los partidos comunistas buscaban implantar en sus países. Se rigieron por las ideas de un socialismo nacional sin lazos de dependencia internacional, lo que también implicó que no se ligaran a movimientos como la social democracia que se constituyó después de la Segunda Guerra Mundial en varios países europeos.

Sin embargo, el acercamiento entre estas tendencias políticas por medio de sus dirigentes exiliados no tuvo frutos desde el punto de vista de las relaciones entre los tres países. Cuando sus respectivos destierros tocaron a su fin, e incluso cuando los partidos que representaban llegaron al poder (como fue el caso del MNR en 1952, del APRA en 1985 y del MIR en 1989), los vínculos entre Bolivia, Chile y Perú no tendieron a mejorar. Es necesario profundizar en este análisis para comprender por qué dichas relaciones continuaron siendo tensas. Pareciera que hay obstáculos de mayor magnitud y fuera de la responsabilidad de los líderes políticos que explican esta situación.

En efecto, es posible pensar que un actor central de estas sociedades, las fuerzas armadas, encontraba en la permanencia del conflicto una causa para fortalecer sus posiciones en la estructura de poder de cada país. Tanto en Perú como en Chile y Bolivia, incluso en aquellos periodos en que los militares han ocupado el poder y que por tanto hubiera podido pensarse en que llegarían a un acuerdo (como fue, por ejemplo, el caso entre Banzer y Pinochet en 1974), no prosperaron las iniciativas para mejorar esas relaciones. En sus manos estuvo lograr la reconciliación, tan favorable desde el punto de vista de las relaciones internacionales entre los tres países. El hecho de que no hayan prosperado, a pesar de la existencia de las condiciones básicas, es decir, la presencia en el poder político central de representantes de las fuerzas armadas, quiere decir que no será posible lograrlo en momentos de dominación civil. Por tanto son las fuerzas armadas de cada país las que constituyen el obstáculo principal para el mejoramiento de las relaciones entre esas naciones. Para el estamento militar se trata precisamente de mantener las bases de la hostilidad y de no modificar el *statu quo* que resultó del fin de la Guerra del Pacífico. Para los militares, en cada uno de los países, ello implica la justificación de presupuestos castrenses en constante aumento y el despliegue de tro-

pas en el desierto de Atacama, la zona del sur de Perú y el oeste del altiplano boliviano. Se presiona al poder civil invocando una amenaza potencial para conseguir que las relaciones con los demás países se mantengan congeladas. Si dicho círculo vicioso no se rompe, será imposible modificar las relaciones entre estos países.

Es obvio que la situación señalada se explica por el resultado de la Guerra del Pacífico ocurrida de 1879 a 1884 (Sater, 1986; Blake-more, 1986), que opuso a los tres países a fines del siglo pasado y que terminó con la anexión del desierto de Atacama a Chile. El desenlace de ese conflicto, que enfrentó a Chile con Perú y con Bolivia en una guerra sangrienta, premonitrice de lo que serían otros conflictos en el siglo XX, que además tuvo correlatos económicos y políticos importantes por la participación indirecta de Inglaterra y de Estados Unidos, es el antecedente central del aislamiento que existe hoy entre esos países.

Vale la pena subrayar también que la importancia económica del territorio anexado a Chile, productor de salitre y de otros minerales, dio a este país una preeminencia en esa fase de su proceso de desarrollo, al permitirle constituir y consolidar una economía y una sociedad diferenciadas, así como un sistema político estable, lo cual no ocurrió en el caso de Bolivia y Perú, en donde, por largos años, predominaron la "enclavización" de la actividad económica y la inestabilidad política. Más tarde, al estallar la Primera Guerra Mundial, esas riquezas fortalecieron el modelo de desarrollo que se había gestado después de la Guerra del Pacífico, ya que, cuando empresas como Anaconda Copper Company y Kennecott Copper Corporation buscaron lugares en donde invertir a principios del siglo, encontraron un terreno fértil en esos páramos del norte de Chile (Culver, 1985).

Sin embargo, el desenlace de la guerra tuvo también como efecto que los tres países no reanudaran más la trayectoria de relaciones que habían tenido hasta su estallido (Burr, 1967). Es claro que durante el siglo XIX los tres países nunca habían estado en interacción armoniosa y que siempre existieron motivos de fricción (al punto de que Chile ya se había enfrentado a Bolivia y Perú, que habían constituido una confederación dos décadas antes del estallido de la guerra del 79). La virulencia de la Guerra del Pacífico dejó huellas que el conflicto anterior no había marcado en la historia de estos países (Vial, 1987).

Si bien la anexión del desierto de Atacama fortaleció a Chile en términos económicos, políticos e incluso geopolíticos, ya que le dio una defensa natural, el resultado de la guerra lo aisló de sus vecinos.

## CUADRO I.1

## Bolivia, Chile y Perú: algunos indicadores socioeconómicos

	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Perú</i>
<i>I. Indicadores económicos básicos</i>			
Producto interno bruto (1986, millones de dólares)	5 258	27 771	20 606
Población (1986, millones de habitantes)	6.5	12.0	20.2
PIB por habitante (dólares)	804	2 314	1 020
<i>II. Indicadores de producción energética</i>			
Producción de energía (1984, millones de kwh)	1 695	13 490	11 769
Producción de petróleo (1985, millones de toneladas)	1.00	1.70	9.30
<i>III. Sector externo</i>			
Deuda externa			
Total desembolsado (1987, millones de dólares)	4 450	20 510	15 300
Exportación de bienes, FOB (1986, millones de dólares)	543	3 804	2 509
Exportación de servicios reales, FOB (1986, millones de dólares)	115	666	796
Importación de bienes, FOB (1986, millones de dólares)	580	2 955	2 525
Importación de servicios reales, FOB (1986, millones de dólares)	277	973	1 100
Relación entre los intereses totales de la deuda externa pagados y las exportaciones de bienes y servicios (1987,%)	40.0	26.7	22.4
<i>IV. Indicadores de desarrollo social y bienestar</i>			
Crecimiento de la población total (1980-1985,%)	2.7	1.7	2.6

CUADRO I.1 (Continuación)

	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Perú</i>
Natalidad (1980-1985, por mil)	40.0	24.2	36.7
Mortalidad (1980-1985, por mil)	15.8	6.7	10.7
Esperanza de vida al nacer (1980-1985, años)	50.7	71.0	58.6
Porcentaje de los gastos totales de la administración central en salud (1985)	1.5	6.1	6.2 <sup>a</sup>
Porcentaje de los gastos totales de la administración central en educación (1985)	12.2	13.2	18.5 <sup>a</sup>
Analfabetismo (%)	25.8	5.6	15.2
<i>V. Indicadores sobre defensa militar</i>			
Gasto militar (1984, millones de dólares)	210	2 274	1 290
Gasto militar como porcentaje del PIB (1984)	4.0	8.8	8.2

<sup>a</sup> Datos de 1983.

Fuentes: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, 1985, Santiago de Chile, 1986; CEPAL, *Balace preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, 1987, Santiago, 1988; CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1986, Santiago, 1987; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*, Washington, 1988; SIPRI (datos reproducidos por la *Revista del Instituto Peruano de Polemología*, núm. 2, julio-septiembre, 1987, Lima).

Su posición internacional se hizo más precaria, y se inauguró así un largo periodo, que incluso abarca hasta nuestros días, en que las posibilidades de conflicto son mayores que las de cooperación. Ese deterioro se impuso también en la relación externa más importante de Chile, la de Argentina, país con el cual ha tenido múltiples roces fronterizos durante el presente siglo. Las relaciones internacionales de Chile que se deducen de la situación planteada por la Guerra del Pacífico muestran a un país que buscó más el contacto con naciones ubicadas muy lejos de sus fronteras que con sus vecinos. Su imagen es la de una nación poco propensa a establecer relaciones de cooperación, no sólo en el plano diplomático sino también en el económico o el político.

Actualmente, a la competencia de índole militar debe agregarse el desafío que Chile ha planteado a Perú y a Bolivia con las inversiones realizadas en la zona libre del puerto de Iquique que ha provocado desplazamiento de capitales de esos países a Chile y creado así fricciones internas (Mercado Jarrín, 1988). Asimismo, durante los años de la hiperinflación boliviana (1982-1986) y en la actual coyuntura peruana (1987-1990), se observa un movimiento de personas, capitales y recursos naturales hacia territorio chileno que también contribuye a agudizar las tensiones referidas y que de no haber sido por la crítica situación por la que pasó Bolivia y por la que pasa Perú se habrían podido expresar en el fomento de agresiones, a pesar de los esfuerzos de los políticos en los tres países por atenuarlas. Incluso en el discurso de toma de posesión del nuevo gobierno chileno (marzo de 1990) se observa una retórica favorable al establecimiento de relaciones más estrechas con los países vecinos (ILET, 1989), pero habrá que esperar la reacción de las fuerzas armadas chilenas a un cambio en el *statu quo* que ha perdurado más de un siglo.

## CUADRO I.2

Bolivia, Chile y Perú: comercio de mercancías por países, 1980-1986  
(millones de dólares)

Año	Bolivia		Chile		Perú	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1980	941.8	680.6	4 705.0	5 469.0	3 899.4	3 065.0
1981	913.3	681.8	3 835.8	6 512.5	3 248.6	3 804.0
1982	779.8	402.6	3 491.6	3 432.3	3 105.7	3 508.0
1983	755.1	473.1	3 827.0	2 818.0	3 018.9	2 723.0
1984	724.5	412.3	3 650.0	3 357.0	3 148.8	2 141.0
1985	623.4	462.8	3 804.0	2 955.0	2 965.8	1 871.0
1986	504.3	478.2	4 050.0	3 074.0	2 491.0	2 486.0

Fuente: BID, *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1987*, apéndice estadístico, cuadro 43, p. 475.

La inexistencia de tensiones abiertas encubre, sin embargo, una realidad en la que los tres países no tienen vínculos estructurados durables, a pesar de la semejanza de sus economías, derivada de la importancia de la minería en su desenvolvimiento. Un buen indicador de la ausencia de esos vínculos es el escaso peso (casi simbólico) que posee el intercambio comercial entre Bolivia, Chile y Perú. En términos relativos, dicho comercio no sobrepasa, en ningún año del periodo 1980-1984, 5% del total de las exportaciones de cada país (cuadros 3 y 4) y, si consideramos las exportaciones por pares de países (por ejemplo, Bolivia con relación a Chile y Perú simultáneamente), no llega a sobrepasar 8%, cifra incluso excepcional si consideramos el total del periodo.

Esta evidencia podría hacer pensar que falta correspondencia entre necesidades y disponibilidades de ambos lados de las fronteras entre cada par de países. Sin embargo, las ventajas de la cercanía geográfica, el relativo desnivel en cuanto al grado de desarrollo industrial y los diferenciales del precio del dólar que ayudan a incentivar el intercambio en coyunturas específicas podrían ser factores que ayudarían a crear las condiciones de la estructuración de un mercado y de intercambios sostenidos. No obstante, a pesar de la cercanía (el altiplano boliviano no está a más de 200 km de centros urbanos chilenos y ciudades peruanas como Arequipa están más cerca de Chile o Bolivia que del centro de Perú) y de la presencia de medios de transporte (ferroviarios), dichas relaciones no han despegado en forma sostenida. Resulta paradójico que Bolivia tenga más vínculos comerciales con Brasil, del cual lo separan una distancia considerable y amplios espacios sin comunicaciones ni transportes, que con Perú o Chile. Dicha situación se explica, indudablemente, por la existencia de transacciones encubiertas (contrabando, venta ilegal de minerales), que cualquier turista puede comprobar en los mercados bolivianos o en las ciudades del sur de Perú, pero también en el desinterés de los comerciantes e industriales chilenos por los mercados de esos países. Esto ha podido confirmarse en años recientes, en que Chile ha multiplicado en forma impresionante el volumen de sus exportaciones de fruta, productos forestales, muebles, pescados y harina de pescado, proceso en el cual Bolivia y Perú prácticamente no han participado.

La inexistencia de relaciones comerciales significativas, así como las nulas perspectivas de intercambios económicos más intensos, obligan a reconocer que el contexto en el cual debe discutirse la política internacional de los tres países debe ser el de las relaciones que esta-

CUADRO I.3

Relaciones comerciales entre Bolivia, Chile y Perú, 1960-1984  
(millones de dólares)

Año	Exportaciones					
	Bolivia- Chile	Chile- Bolivia	Perú- Chile	Chile- Perú	Bolivia- Perú	Perú- Bolivia
1960	0.3	1.8	16.5	3.4	0.1	2.9
1965	0.7	0.8	17.4	4.6	0.6	1.2
1970	2.4	1.1	6.7	9.0	6.1	2.0
1975	5.8	13.4	82.8	25.0	7.4	5.5
1979	28.2	19.8	47.2	19.8	10.5	36.2
1980	46.9	26.4	45.0	70.7	32.3	69.2
1981	8.5	23.8	58.9	70.3	31.2	24.5
1982	10.8	11.2	30.4	49.0	23.0	12.4
1983	6.8	11.0	33.8	39.4	14.8	12.3
1984	6.0	14.7	44.7	44.9	13.3	11.0

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, 1986.

CUADRO I.4

Comercio entre Chile, Bolivia y Perú como proporción del  
total de las exportaciones respecto a los otros dos  
(porcentajes)

Año	Chile		Bolivia		Perú	
	Bolivia	Perú	Perú	Chile	Chile	Bolivia
1980	0.56	1.50	3.42	4.97	1.15	2.25
1981	0.62	1.83	3.41	0.93	1.81	0.75
1982	0.32	1.40	2.94	1.38	0.97	0.39
1983	0.28	1.02	1.96	0.90	1.11	0.40
1984	0.40	1.23	1.83	0.82	1.41	0.39

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, Santiago, 1985.

blecen con otras naciones, más que el escaso contacto que tienen entre sí. En este trabajo trataremos de plantear que esta hipótesis descansa en el hecho, de carácter central, que se deriva del predominio de la minería en sus economías.

Es decir, la política internacional de Bolivia, Chile y Perú resulta de la centralidad de la minería en sus producciones nacionales y de las relaciones que establecen con América Latina y el mundo, y no en las que establecen entre sí. La búsqueda de los fundamentos de su política internacional debe entonces orientarse sobre todo a comprender las formas que adoptan la producción, refinación y comercialización de los minerales que los tres países colocan en el mercado internacional y por cuya penetración compiten. Las fluctuaciones de los precios de estas materias primas, la evolución de la demanda de la industria de los países centrales y el lugar de los metales en la elaboración de los productos industriales a partir de la consolidación de la revolución electrónica deben ser parte sustantiva del análisis de la política internacional de cada país, ya que esos factores repercuten en las interacciones que cada uno pueda tener con los demás.

En efecto, si concebimos la política internacional como el punto de intersección de la política interna de cada país y la economía política internacional (en los términos definidos por el Programa de Política Internacional de El Colegio de México), los casos de Bolivia, Chile y Perú representan ejemplos en donde, de 1975 a 1990, han debido reformularse las prioridades nacionales como efecto de varios factores, entre los cuales podemos mencionar: *a*) la transformación de los vínculos de las economías de esos países con la economía internacional, *b*) las modificaciones en la estructura de poder y en la composición de los grupos dirigentes, y *c*) la restauración del papel del capital extranjero en el sector minero, dada la insuficiencia de recursos financieros para hacer frente a la expansión de la producción.

### **Cambios en la relación con el mercado internacional**

La crisis del mercado de las materias primas minerales y su posible agudización han hecho ver a las autoridades estatales la necesidad de reformular los proyectos nacionales que, al menos en estos tres países, están estrechamente ligados al sector minero. Se deberán buscar nuevas alternativas tanto de actividades económicas en el interior de los países como renovar las estrategias de desarrollo hacia afuera.

Si bien es cierto que en el caso de Chile esta reformulación se puso en marcha desde hace varios años (1982) y que su economía ha dejado de resentir tan directamente las fluctuaciones de la demanda externa de productos mineros, no se puede todavía pensar que las nuevas estrategias establecidas en el sector denominado de exportaciones no tradicionales sean permanentes. En efecto, esas estrategias dependen mucho de las ligas con el capital comercial de los países centrales, que han buscado vincularse con los exportadores sudamericanos sin que los capitalistas chilenos puedan tener la certeza de que esos lazos vayan a ser irreversibles. Prueba de esto fue, por ejemplo, el incidente de las uvas contaminadas descubiertas en el puerto de Filadelfia en marzo de 1989, el cual despertó suspicacias que no fueron fáciles de superar.

En el caso de Bolivia, la caída del precio del estaño en el mercado de Londres en 1985 tuvo efectos dramáticos: el despido de más de 20 000 mineros y una disminución de los ingresos en moneda dura de tal magnitud que la economía subterránea, enfocada sobre todo en el narcotráfico, ha tomado el lugar que la minería ocupaba en el funcionamiento de la economía boliviana, ya que también las exportaciones de petróleo a Argentina se han encontrado con problemas derivados de la crisis económica de este último país.

CUADRO I.5

Exportaciones recíprocas como proporción del total de las exportaciones de cada país en relación con los otros dos

Año	<i>Bolivia</i> % exportaciones hacia Perú y Chile con relación a exportaciones totales	<i>Chile</i> % exportaciones hacia Bolivia y Perú con relación a exportaciones totales	<i>Perú</i> % exportaciones Chile y Bolivia con relación a exportaciones totales
1980	8.40	2.06	2.92
1981	4.34	2.45	2.56
1982	4.43	1.72	1.37
1983	2.86	1.31	1.52
1984	2.66	1.63	1.76

Fuente: *Idem.*, cuadro I.3.

La reformulación de los lazos entre la economía de Perú y la internacional no está, a la fecha, ni siquiera planteada. Podríamos decir que el país se mantiene indiferente frente a los cambios mencionados. El sector minero continúa operando como si no existieran transformaciones en el mercado internacional, lo cual puede augurar un futuro negativo para dicha economía. Además de las tensiones por las que atraviesa el Estado peruano y de la debilidad de los sectores no mineros en su economía, la inexistencia de iniciativas para modificar el *statu quo* son preocupantes. Sólo recientemente, el nuevo gobierno de Alberto Fujimori ha planteado la necesidad de colocar al sector minero en el centro de una política de recuperación económica.

### **Cambios en la estructura de poder**

Por otro lado, podemos afirmar que la situación descrita, a la que se agregan las crisis de los sistemas políticos en la década de los setenta, ha provocado cambios en la estructura de poder y en la composición de los grupos dirigentes. En efecto, la presencia de gobiernos militares (Bolivia: 1971-1980; Chile: 1973-1990; Perú: 1968-1980) y su alianza con grupos civiles vinculados a los llamados proyectos económicos neoliberales ha dado lugar a la formulación de nuevas estrategias políticas, sociales y económicas que repercuten en la política internacional. Ya no se trata de reafirmar el papel de la industrialización mediante la sustitución de importaciones como eje del desarrollo; tampoco de buscar alternativas económicas que permitan incorporar a la fuerza de trabajo al mercado del consumo. Se trata esencialmente de vincular la dinámica económica interna a la internacional y de fortalecer todos aquellos sectores económicos con ventajas comparativas, independientemente de su capacidad para absorber empleo. En este sentido, es indudable que el sector minero, que en las últimas décadas del siglo XIX y en las tres primeras del XX desempeñó un papel central en la incorporación de estos países al mercado internacional, vuelve hoy a tenerlo. Y lo hace dentro de la nueva estrategia de desarrollo emprendida por estos nuevos grupos dirigentes. Sin embargo, como en el lapso 1880-1930, la necesidad de contar con los capitales necesarios para financiar las inversiones ha obligado a esos grupos, estrechamente ligados a los militares, a restablecer los vínculos con el capital extranjero (Zorn, 1986).

## La restauración del papel del capital extranjero

El tercer factor que ha contribuido a la formulación de una nueva política internacional es el restablecimiento del papel del capital extranjero en la operación del sector minero. El éxito de la nueva estrategia de desarrollo depende en gran medida de la entrada de ese capital porque el Estado ha renunciado a su tradicional intervención en la inversión en el sector minero. Las tensiones que se dieron entre los economistas de la escuela de Chicago (*Chicago Boys*) y las fuerzas armadas durante el gobierno de Pinochet a propósito del control de la Corporación del Cobre de Chile (Codelco) y sus empresas asociadas demuestra claramente que la tendencia hacia la privatización, incluso de sectores estratégicos como es el cobre en la economía de Chile, está siempre presente. En este sentido, vale la pena mencionar que, no obstante el interés manifestado por el capital extranjero en invertir en nuevas minas, tanto la lentitud propia de la generación de rentabilidad en este sector como los modos de estructurar los proyectos (recurso a *swaps*, préstamos internos entre matrices y filiales, créditos de la banca nacional, etc.) han retrasado considerablemente el logro de beneficios para las economías nacionales involucradas. Con frecuencia, las filiales destinan parte o la totalidad de sus ganancias al pago de los créditos de sus matrices, posponiendo, así, el pago de impuestos o regalías a los estados nacionales que les otorgaron las concesiones mineras. Éste es un caso que se puede ilustrar muy bien con la inversión realizada por la Exxon Overseas en un primer momento y la Exxon Minerals después en la mina La Disputada de Las Condes en Chile. En este caso, la Exxon no ha pagado impuestos desde 1978, ya que todo lo que gana se destina a pagar los créditos internos que le dio la matriz (véase *Minería y Desarrollo*, 1989).

Sin embargo, las cuestiones mencionadas no agotan la discusión que quisiéramos plantear. En efecto, para comprender adecuadamente ese punto de intersección entre la política interna de cada país y la política internacional, es necesario buscar la forma en que determinadas estrategias asociadas a grupos sociales específicos se traducen en posiciones concretas de cada país en relación con las demás naciones del mundo, vecinas o lejanas. Para ello es necesario remontarse al pasado y reconstruir la historia de los vínculos entre los tres países considerados. Sostendremos que el distanciamiento entre Bolivia, Chile y Perú tiene su raíz en la Guerra del Pacífico, pero que él no puede explicarse sólo por su desenlace. Hay que elaborar más la explicación

del diálogo de sordos existente y mencionar factores como los que recién discutimos, es decir, que las relaciones entre los tres países están influidas por los cambios en el mercado de las materias primas minerales, las transformaciones de la estructura de poder y la restauración del papel del capital extranjero en la economía del sector minero. Esas condicionantes permiten sostener que si este sector pierde posiciones en las economías nacionales, si los grupos dirigentes en cada país tienden a homogeneizar su visión del futuro y reconocen la necesidad de algún grado de integración y si, por último, el capital extranjero impone condiciones similares en cada país para realizar sus inversiones, en ese caso será posible pensar que la política internacional de Bolivia, Chile y Perú tenderá a coincidir.

No se trata de formular objetivos utópicos sino de examinar un problema central para los tres países: en la hipótesis de que la demanda internacional de productos minerales registrara un pronunciado descenso como resultado de que la industria sustituyera parte de su consumo de dichos metales por otras materias, ¿cuál será el futuro económico de estos países, que por tantos años estuvieron ligados al mercado internacional mediante la exportación de productos mineros?

En efecto, desde que la revolución científico-técnica de la microelectrónica y la crisis de los precios del petróleo de 1973 obligaron a las industrias consumidoras de metales a disminuir el peso de los vehículos automotores y de la maquinaria, el consumo de metales ha descendido fuertemente. Se ha producido una saturación de los llamados mercados de "materiales" (entre los cuales están los metales) y los nuevos mercados se restringen a los productos de gran especialización que tienen poco efecto sobre el consumo total. La importancia decreciente de los materiales no se puede, además, atribuir sólo a los incrementos de precios. Existen otros factores, como el uso más eficiente de los materiales, su sustitución por otros más baratos y con características más apropiadas para la elaboración de determinados productos finales, y cambios en las preferencias de los consumidores de ingresos elevados que buscan consumir bienes con mucho menor contenido de "materiales" (Williams, Larson, Ross, 1987). Según Peter Drucker (1986), "la economía de las materias primas se ha desligado de la economía industrial, lo que posee implicaciones tremendas para ésta y para la política social así como para la teoría económica tanto en países industriales como en países en vías de industrialización". El menor consumo de metales de las economías centrales es un proceso

de índole estructural y no transitorio. Se deriva de las profundas transformaciones tecnológicas y de la disminución —muy fuerte en los años recientes— de la cantidad de metales incorporados a productos como los automóviles. Los futuros requerimientos de energía y materias primas minerales serán mucho menores porque los sectores económicos actualmente más dinámicos demandan mucho menos energía que los que predominaban en el pasado.

Según Williams, Larson y Ross (1987), a medida que la producción agregada aumenta, las materias primas reducen su importancia en la economía. El uso de dichos materiales se satura pero el nivel en que la demanda alcanza la saturación depende de la estructura de la economía. Además, el progresivo abandono de los “materiales” no es sólo una respuesta al encarecimiento de la energía sino de un efecto de ingreso. No se recuperará el crecimiento del producto físico de los materiales básicos porque hay evidencia poderosa de que se avecina un cambio revolucionario en el papel de los materiales en la economía. La importancia decreciente de los materiales básicos no puede atribuirse sólo a los agudos aumentos de sus precios. Se debe también a que se usan con mayor eficiencia, se los está reemplazando con otros más baratos o con características más adecuadas, a la saturación del mercado y a cambios en las preferencias de los consumidores de altos ingresos.

En consecuencia, el asunto central de esta reflexión se refiere al periodo de transición por el que atravesarán Bolivia, Chile y Perú en las próximas décadas, debido al contexto dinámico que caracteriza la evolución del sector minero, predominante en sus economías. En Bolivia, el reconocimiento de la inviabilidad de la producción de estaño, que ha provocado el cierre de la mayor parte de las minas de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) y la búsqueda de un modelo de desarrollo en el que todavía no están claras las alternativas reales, presenta un gran desafío si se quiere sacar al país del callejón sin salida que representa la economía de la cocaína y la vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del precio del petróleo y del gas natural.

En Chile, tal vez el país que mejor ha encarado el desafío (aunque con el costo de subordinar el desarrollo nacional de la industria a políticas muy ligadas al capital extranjero), se ha logrado diversificar la base exportadora del país para hacer frente al deterioro relativo de las posiciones del sector minero en el mercado internacional. Sin embargo, tampoco puede sostenerse que las exportaciones no tradicionales constituyan una alternativa “dura” a las de minerales, pues se trata de

productos agrícolas, como la fruta, sujetos a imponderables y a una fuerte competencia en el mercado internacional. Por último, en Perú, el sector minero aún tiene un gran peso en la estructura económica del país que seguramente se fortalecerá en los próximos años. La presencia de sectores dinámicos en la minería pequeña y mediana pueden proporcionar ciertas bases para suponer que, contrariamente a lo que ocurre en Bolivia o Chile, en Perú la minería tenderá a fortalecer sus posiciones, con el riesgo de mantener la dependencia de su economía respecto al mercado internacional. Ello es inevitable, ya que no tiene la posibilidad de establecer políticas similares a las de Chile o Bolivia.

En conclusión, se trata de ver retrospectivamente cuáles han sido los modos de interacción de los tres países, en términos tanto de la economía minera como de las relaciones comerciales y diplomáticas, para abordar en seguida la problemática de transformar el anterior modelo de desarrollo, en el que la minería ocupaba un lugar predominante, en uno radicalmente distinto y en el que, suponemos, la cuestión de la búsqueda de complementariedad entre los sistemas económicos de los tres países ocupará un sitio importante. Esta transición obliga a considerar la situación pasada y presente en el contexto de un proceso de cambio que las economías de los tres países han empezado o empezarán a vivir en el corto plazo. La política internacional aparece entonces como un elemento que puede servir de indicador de las formas que asume la toma de conciencia de las elites dirigentes respecto a este problema. En esa medida, podemos concebirla como un ángulo desde el cual abordar una problemática que no ha sido siempre clara, ni en las políticas económicas, ni en las militares, ni tampoco, por menos relevante, en las políticas mineras de cada país.

La política internacional es un síntoma de los planes de los grupos dirigentes respecto a las prioridades nacionales de cada país en relación con los demás y con el resto del mundo en las próximas décadas.

## Referencias

- Almaraz, Sergio (1987). *El poder y la caída: el estaño en la historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro (5a. ed.).
- Blakemore, Harold (1986). "Chile from the War of the Pacific to the World Depression, 1880-1930", en Leslie Bethell (comp.), *The Cambridge*

- History of Latin America*, Cambridge University Press, vol. IV, cap. 15, pp. 499-551.
- Burr, Robert (1967). *By Reason or by Force: Chile and the Balance of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley, University of California Press.
- Drake, Paul (1978). *Socialism and Populism in Chile (1932-1952)*, Urbana University of Illinois.
- Eckes, Alfred (1979). *The United States and the Global Struggle for Minerals*, Austin, University of Texas Press.
- González Videla, Gabriel (1975). *Memorias*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral (véase la XXI parte, capítulos I a IV, pp. 893-907 y la XXII parte, capítulos I y II, pp. 911-918).
- Gumucio, Jorge (1987). "Towards a sociology of international relations: the case of the Bolivian quest for an outlet to the sea", Ph. D. Dissertation, University of Pittsburgh.
- Hermosa Virreira, Walter (1979). *Breve historia de la minería en Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Minería y Desarrollo* (1989). Informativo del cobre y la minería, Santiago de Chile, Cesco.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1988). "Las relaciones actuales del Perú con Chile y Bolivia. Algunas reflexiones", en E. Ferrero Costa (comp.), *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Querejazu, Roberto (1984). *Llallagua: historia de una montaña*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Sater, William (1986). *Chile and the War of the Pacific*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Vial, Gonzalo (1987). *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. III, "Arturo Alessandri y los golpes militares", Santiago, Editorial Santillana.
- Williams, Robert, y Eric Larson (1987). "Materials, affluence and industrial energy use", *Annual Review of Energy*.
- Zorn, Stephen (1986). "Minería y elaboración de minerales: nuevas formas de inversión en el mundo en desarrollo", informe presentado al Instituto para la Integración de América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.



## II. LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS, INSTITUCIONALES Y LABORALES EN EL SECTOR MINERO DE BOLIVIA, CHILE Y PERÚ

Después de 1970, el lugar de la minería en las economías de Bolivia, Chile y Perú ha experimentado transformaciones importantes que pueden ubicarse en las esferas económica, institucional y laboral. Es necesario realizar una recapitulación de los factores que han modificado la inserción de la minería en cada una de estas esferas, ya que la imagen resultante revela que en las tres existen transformaciones que modifican la situación del sector minero. El peso de esta actividad en el producto interno bruto (PIB), la proporción de los minerales en las exportaciones totales, el lugar del Estado en la propiedad de las minas, la importancia del sindicalismo minero en el movimiento obrero, el lugar del capital extranjero en la economía minera, en la economía en general, el peso de las empresas estatales en la administración de las minas y la pérdida de posiciones de los intermediarios en el proceso de comercialización de los minerales, los cambios en los mercados y la diversificación de productores y compradores son algunos de los aspectos que han sufrido cambios y que vale la pena reseñar. No es posible observar las relaciones internacionales entre Bolivia, Chile y Perú sin tomar en cuenta las modificaciones que ha experimentado la minería en sus economías. Éstas serán el objeto del presente capítulo.

### **Las transformaciones económicas**

Desde la intensificación del desarrollo industrial y el aumento de la población urbana en Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, a fines del siglo pasado, el uso de materias primas minerales y la exportación de alimentos (azúcar, plátano, trigo, carne, café) experimentaron incrementos significativos. Grandes empresas invirtieron en diversos

países para explotar los yacimientos de hierro, cobre, estaño, zinc; establecer plantaciones de azúcar, algodón, plátano y perforar pozos petroleros. También destinaron grandes sumas al tendido de líneas ferroviarias, telegráficas y más tarde telefónicas para aprovechar al máximo los capitales invertidos en la minería y en la agricultura comercial. Asimismo, los servicios financieros (bancos), las empresas de exportación e importación, las empresas navieras y portuarias hicieron su aparición para conformar una economía al servicio del enclave exportador.

En América Latina, países como Bolivia, Chile y Perú abrieron sus fronteras a esas inversiones, dirigidas esencialmente a las minas, que dieron origen a las grandes explotaciones, como Siglo XX (estaño), Cerro de Pasco (cobre y zinc) (Kruijzt-Vellinga, 1976), Chuquicamata (cobre) (Zapata, 1975), El Teniente (cobre) y Morocochoa (cobre). Vale la pena resaltar que el origen de las empresas mencionadas fue muy diverso: en algunos países dominó el capital inglés; en otros, el estadounidense (el germano brillaba frecuentemente por su ausencia a pesar de la importancia económica de Alemania en esa época). Como es sabido, el origen del capital invertido en el sector minero en los distintos países de América Latina tuvo correlatos políticos: en varias ocasiones los gobiernos de sus respectivos países intervinieron militarmente para apoyar a sus compañías. El de Estados Unidos, en particular, usó con frecuencia sus cañoneras (por ejemplo en América Central, en apoyo de la United Fruit Company) y amenazó con hacerlo en diversos países, todo ello en función de la tristemente célebre Doctrina Monroe con la que esa nación hizo valer sus derechos sobre el continente americano en un sentido muy restrictivo, es decir, en defensa de sus posiciones particulares, sin reconocer para nada los intereses de los demás países. De esta situación surgió el fenómeno imperialista en nuestro continente y de ahí se constituyó la dominación estadounidense de las economías latinoamericanas que tan nefastos efectos ha tenido en su desarrollo.

Esas minas, distantes de los centros urbanos y escasamente vinculadas al funcionamiento de la economía local, salvo en lo que respecta al reclutamiento de la mano de obra, sufrieron efectos importantes en sus costos de producción como resultado de su aislamiento geográfico (Bulmer, 1975). La producción y la vida social en los enclaves se caracterizaron por su susceptibilidad a las fluctuaciones del precio de los minerales en el mercado mundial y la escasa relación que sostenían con la economía del país en el que se localizaban. Así,

en la coyuntura de la Primera Guerra Mundial, los precios tendieron a subir marcadamente, beneficiando así las economías de estos países. Al revés, en los años de la crisis de 1929-1932, la demanda de minerales disminuyó agudamente y las minas tuvieron que despedir personal, lo cual creó graves problemas tanto en el presupuesto de divisas como en el empleo. A pesar de su aislamiento, la producción minera y el valor de las exportaciones repercutieron en las economías locales, especialmente por el efecto que tenían en ellas las repatriaciones de utilidades de las compañías extranjeras.

Por lo anterior, es posible sostener que durante gran parte del siglo XX la economía minera ha sido parte integrante de la dinámica económica global de Bolivia, Chile y Perú, a pesar de que los enclaves productivos han estado totalmente divorciados del funcionamiento económico específico de la economía periférica. Incluso en el periodo reciente, después de 1972, como se puede observar en el cuadro II.1, el peso de las exportaciones mineras en las totales de estos países ha sido muy significativo, a pesar de que en los últimos cinco años ha tendido a disminuir, tanto como resultado de la crisis del mercado que afectó dramáticamente al estaño (Latin American Bureau, 1987) como por los cambios que ha experimentado la proporción de metales que se incorporan a los productos manufacturados en los países centrales.

Sin embargo, en Chile y Perú, no obstante estos cambios, es todavía difícil pensar en la dinámica económica global sin tomar en cuenta la minería. Muchas estimaciones del desarrollo futuro de estos países (Vial, 1989) consideran que la minería deberá seguir desempeñando un papel importante en sus respectivas dinámicas económicas. Las posibilidades de diversificación tienen, en otras palabras, un límite.

El vínculo con las economías desarrolladas puede debilitarse por el menor uso que hace la industria manufacturera de los llamados "materiales". El efecto de esta situación ha impulsado a los países considerados aquí a buscar nuevas alternativas dentro o fuera del sector minero para desarrollarse. En alguna medida éste es el caso de Chile que, en 1987 y 1988, consiguió establecer inversiones conjuntas (*joint ventures*) con Alemania Federal, China e Inglaterra, para establecer algún tipo de control sobre el consumo en los países compradores de cobre. Algo similar ocurrirá próximamente al inaugurarse la fundición de concentrados de la nueva mina La Escondida, de Chile, en la ciudad de Texas City, de Texas (*Minería y Desarrollo*, 1989).

No obstante, no es en el campo de las inversiones conjuntas en

CUADRO II.1

Bolivia, Chile y Perú: relación entre el valor de las exportaciones mineras  
y el valor de las exportaciones totales, 1972-1987  
(millones de dólares)

Año	Bolivia			Chile			Perú		
	Mineras	Totales	%	Mineras	Totales	%	Mineras	Totales	%
1972	161.6	207.0	78.0	631	855	73.8	420.8	945.0	44.5
1973	204.8	280.0	73.1	1 026	1 231	83.3	596.3	1 111.8	53.6
1974	356.9	547.6	65.2	1 654	2 481	66.7	624.9	1 503.8	41.6
1975	287.4	444.7	64.6	890	1 661	53.6	547.3	1 291.0	42.4
1976	354.3	566.1	62.6	1 247	2 083	59.9	690.7	1 360.0	50.8
1977	417.8	634.3	35.3	1 187	2 190	54.2	901.2	1 726.0	52.2
1978	505.7	627.3	80.6	1 271	2 478	51.3	711.5	1 941.0	36.7
1979	561.4	761.8	73.7	1 899	3 894	48.8	1 457.1	3 490.0	41.8
1980	607.0	941.9	67.7	2 153	4 671	46.0	1 751.9	3 898.0	44.9
1981	532.5	908.5	58.6	1 715	3 906	43.9	1 422.7	3 255.0	43.7
1982	405.5	832.0	52.3	1 731	3 710	46.7	1 257.9	3 299.0	38.2
1983	335.9	755.2	44.5	1 836	3 836	47.9	1 509.0	3 015.0	50.0
1984	348.3	724.5	58.0	1 587	3 657	43.4	1 301.0	3 147.0	41.3
1985	252.6	623.4	40.5	1 761	3 823	46.0	1 159.5	2 978.0	38.9
1986	179.8	563.8	30.1	1 771	4 222	42.0	1 044.4	2 509.0	41.6
1987	160.7	565.8	28.4	2 101	5 091	41.3	1 218.2	2 660.0	45.8
1988	202.5	601.1	33.7	3 475	7 046	49.3	986.5	2 694.0	36.6

Notas: Bolivia: incluye estaño, zinc, antimonio, plata, wolframio, plomo (1972-1978; entre 1979 y 1987 no incluye plomo). Chile: incluye sólo cobre. Perú: incluye cobre, hierro, plata, zinc y plomo.

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, vol. 28, julio-agosto de 1975; vol. 33, mayo-junio de 1980, vol. 41, núm. 8, agosto de 1988; CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, Santiago, 1985.

donde se ha realizado el esfuerzo más significativo sino en las de prospección y apertura de nuevos minerales en territorio chileno. Como se puede observar en el listado de inversiones recientes en la minería chilena incluido en el recuadro, varias de ellas, tanto en el sector estatal como en el privado, han ampliado considerablemente el espacio de la minería en estos últimos años. Sobresalen las inversiones realizadas en la minería del oro, pues han logrado ocupar, por el peso que representan dentro del conjunto de las exportaciones, el segundo lugar después de la minería del cobre.

Así, observamos un ajuste en el vínculo entre la exportación de minerales y la dinámica global de la economía periférica. Esta liga, que había sido tan importante en los análisis que el enfoque de la dependencia hizo sobre el proceso de desarrollo latinoamericano (Dore, 1982), ha entrado en crisis. Primero como resultado de la crisis del petróleo de 1973 y después de la revolución electrónica, las economías centrales empezaron a modificar gradualmente su modelo de desarrollo. Asimismo, hubo cambios en la correlación de fuerzas entre las potencias mundiales —como el surgimiento de Japón como un rival significativo de Estados Unidos y de Europa Occidental— que también tuvieron efectos sobre la relación tradicional entre el norte y el sur.

CUADRO II.2

Bolivia, Chile y Perú: exportaciones totales y exportaciones recíprocas por países, 1980-1986  
(millones de dólares)

Año	Bolivia			Chile			Perú		
	Totales	Perú	Chile	Totales	Bolivia	Perú	Totales	Chile	Bolivia
1980	941.8	32.3	46.9	4 705	26.4	70.7	3 899	45.0	69.2
1981	913.3	31.2	8.5	3 835	23.8	70.3	3 248	58.9	24.5
1982	779.8	23.0	10.8	3 491	11.2	49.0	3 105	30.4	12.4
1983	755.1	14.8	6.8	3 827	11.0	39.4	3 018	33.8	12.3
1984	724.5	13.3	6.0	3 650	14.7	44.9	3 148	44.7	11.0

Nota: las cifras de este cuadro difieren levemente de las cifras del cuadro II.1 por razones que sólo el FMI o el BID pueden explicar.

Fuente: BID, *Progreso Económico y Social de América Latina. Informe 1987*, apéndice estadístico, cuadro 43, p. 475.

Estos cambios repercutieron en los países periféricos en la medida en que "han caído los volúmenes de exportación y el nivel de los precios de los minerales y se ha producido una disminución de la participación de los países desarrollados en el destino de las exportaciones mineras de América Latina" (CEPAL, 1985). Esta situación refleja la pérdida de posiciones de Estados Unidos en el mundo desarrollado, el desplazamiento, en los países centrales, de la industria por los servicios, el desarrollo de la revolución electrónica que se expresa en las comunicaciones, la utilización de nuevas técnicas (que permiten reprocesar en los propios países centrales tanto la chatarra como los lastres acumulados en las cercanías de las antiguas minas) y, en términos generales, la menor utilización de metales en la industria.

Esta situación, además de reducir el volumen de las exportaciones, ha disminuido la capacidad de los países productores de minerales para importar bienes de consumo y de capital desde los países centrales. Así, el índice de la relación de precios del intercambio (igual al cociente del índice de precios reales de las exportaciones mineras por el de precios reales de las importaciones de manufacturas) ha disminuido de 100 a 15 en el periodo 1950-1985, lo cual ilustra bien el efecto mencionado (CEPAL, 1985). Los esfuerzos por hacer frente a esta situación han sido vanos. Los intentos por controlar el mercado de las exportaciones mineras por medio del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) fracasaron como resultado, esencialmente, de la falta de voluntad política para concertar la fijación de los niveles de producción (Bande, 1985). Además, los esfuerzos del CIPEC se enfrentaron a fuerzas incontrolables, como las estrategias de las empresas transnacionales que integran horizontalmente la producción de varias materias primas, o las compañías internacionales (*trading companies*) que las comercializan y que pueden influir en el funcionamiento de los mercados mencionados.

Como resultado de los factores mencionados, el valor de las exportaciones mineras ha disminuido en el valor total de las ventas al exterior. Los datos del cuadro II.1 muestran que esta tendencia se ha agudizado en años recientes, especialmente en el caso de Bolivia, en donde la disminución del valor de las exportaciones mineras ha alterado notablemente el valor de las exportaciones totales y por tanto la proporción que representan las primeras en las segundas. En el caso de Chile, la situación es diferente porque la importancia de las exportaciones mineras en el valor total de las exportaciones ha disminuido, mientras que éste ha aumentado mucho. En consecuencia, su contri-

bución al valor total ha pasado de 73.8% en 1972 a sólo 41.3% en 1987. En Perú se observa que el aporte de las exportaciones mineras tiende a mantenerse relativamente estable en alrededor de la mitad del total. No obstante, la trayectoria de este indicador del peso del sector minero en la economía de los tres países muestra que, al menos para Bolivia y Chile, ha disminuido fundamentalmente pero por razones muy diferentes y que el estancamiento que se observa en Perú es quizás más el resultado de la estructura de la minería en dicho país que de una originalidad particular de éste en el contexto regional. Por tanto, la hipótesis de la transformación del lugar del sector minero en la economía de Bolivia, Chile y Perú puede defenderse a la luz de la evolución de este indicador.

Vale la pena mencionar también que la caída de las tasas de crecimiento en el consumo de metales —como consecuencia de la prolongada recesión de la economía mundial, la sustitución por nuevos materiales y la miniaturización—, combinada con el exceso de oferta y el continuo desarrollo de nuevas fuentes, se ha traducido en un deterioro

CUADRO II.3

Bolivia, Chile y Perú: producción física de algunos minerales por país, 1960-1985

Año	Chile (Miles de ton)		Bolivia (Miles de ton)		Perú (Miles de ton)	
	Cobre	Hierro	Estaño	Cobre	Hierro	Zinc
1960	532	9 344	20 542	184	6 990	178
1965	585	20 752	23 406	180	7 103	254
1970	691	11 265	30 100	220	9 711	299
1975	828	11 070	31 952	165	7 753	364
1979	1 062	8 290	27 781	397	5 417	432
1980	1 067	8 960	27 271	366	5 679	530
1981	1 081	7 480	29 830	327	5 954	496
1982	1 242	6 356	26 773	356	5 629	507
1983	1 257	5 809	24 736	322	4 287	553
1984	1 290	7 116	19 900	364	3 960	561
1985	1 356	6 534	16 100	390	4 892	582

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1986.

de los precios. En varias industrias, sobre todo en la del estaño, la caída de los precios ha sido drástica y muy prolongada, sin que se vislumbre, a mediano plazo, una reversión sostenida de dicha tendencia (Latin American Bureau, 1987). En algunos casos lo anterior entraña el riesgo de que algunas industrias mineras, ubicadas ahora en países desarrollados, se desplacen a otros en desarrollo, lo cual ha provocado conflictos. Así, los primeros han iniciado importantes esfuerzos para incrementar la eficiencia de sus operaciones y fortalecerse tecnológicamente, a la vez que presionan a sus gobiernos para que se apliquen medidas proteccionistas. Un buen ejemplo al respecto es el conflicto que se generó entre Chile y Estados Unidos en 1982-1983, cuando los productores de cobre de este último país pidieron a la Internacional Trade Commission, la aplicación de tales medidas (Bande, 1985).

## INVERSIONES RECIENTES EN LA MINERÍA CHILENA

### COBRE

*Gran Minería del Cobre* (El Teniente, Chuquicamata, El Salvador, Andina). Propiedad del Estado y administrada por la Corporación del Cobre (Codelco) que constituye una *holding company*. *El Teniente*. Se han realizado inversiones en la construcción de un chancador primario subterráneo junto a un nuevo ferrocarril dentro de la mina, conducciones de relaves y apertura de la mina norte. *Chuquicamata*. Se construyó una nueva planta de oxígeno, con la colaboración de la empresa Air Liquide de Francia; se renovó (para procesar carbón proveniente de Magallanes) la planta termoeléctrica de Tocopilla en convenio con el Export Import Bank de Japón (55.4 millones de dólares) para aumentar la generación a 457 MW en 1985. Se expandieron los molinos primarios y la concentradora para pasar de 70 000 a 97 000 toneladas de capacidad instalada a un costo de 80 millones de dólares. Se mejoró la fundición de concentrados para recuperar subproductos (como ácido sulfúrico). Se expandió la capacidad de la refinería electrolítica número 2 para producir

39 000 toneladas adicionales en 1986 y 50 000 en 1987. *El Salvador*. Se expandió la concentradora para llegar a 30 000 toneladas y se hicieron inversiones para producir oro en 1987. *Andina*. Se amplió la concentradora a un costo de 45 millones de dólares y se abrió y puso en marcha la mina sur-sur, explotada a tajo abierto, con reservas de 3.5 millones de toneladas con una ley de 1.7%. Esta mina producirá entre 85 000 y 90 000 toneladas de cobre fino al año. Se inauguró en enero de 1984 y tuvo un costo de 35.9 millones de dólares. Los programas de inversión citados se financiaron con recursos propios de la Codelco-Chile y con préstamos de la banca privada estadounidense por 305 millones de dólares y otro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 268 millones de dólares.

*La Escondida*. Propiedad de Broken Hill Proprietary Company de Australia (BHP-Utah International) con 57.5%, RTZ Corporation de Gran Bretaña con 30%, Japanese Escondida Corporation (Mitsubishi) con 10% y la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial con 2.5%. El 25 de julio de 1988 se contrató un crédito por 680 millones de dólares para poner en marcha el proyecto de producir 320 000 toneladas de cobre en concentrados a fines de 1991. Las reservas llegan a 545 millones de toneladas con una ley de 2.15% de cobre y 0.01 de molibdeno. La mina está ubicada a 3 200 metros de altura en el interior del puerto de Antofagasta. Los concentrados se refinarán en Estados Unidos y se exportarán a Japón. Entró en operación en 1991.

*Disputada de Las Condes*. Propiedad de la Exxon Minerals Corporation, filial de la Exxon Corporation. La mina se encuentra en la zona cordillerana de la región metropolitana, cerca de Santiago. Se han realizado cuantiosas inversiones (superiores a 1 200 millones de dólares) para reacondicionar la mina que se desplomó parcialmente en 1979 y para poner en funcionamiento el yacimiento de Los Bronces, contiguo al original. La inversión alcanza los 400 millones de dólares y los trabajos concluirán en 1992.

## ORO

*El Indio.* Propiedad de la empresa Bond de Australia, que posee 83% de las acciones; el resto está en manos de capitales privados chilenos. Originalmente, la inversión fue hecha por Saint Joe's Minerals Corporation y llegó a 100 millones de dólares. Los primeros embarques de oro se realizaron en 1979, aunque la inauguración oficial tuvo lugar en 1981. Posee una ley de 248 gramos de oro por tonelada en la parte más rica y de 10.6 gramos en las partes menos ricas. Hacia 1983 se habían invertido otros 100 millones de dólares. Con una producción de alrededor de 10 000 kg de oro, la empresa se transformó en el segundo exportador de importancia del país, al llegar a un nivel de ventas de 500 millones de dólares anuales.

## LITIO

*Salar de Atacama.* Propiedad de una sociedad mixta de capital chileno (Corporación de Fomento de la Producción, Corfo) y estadounidense (Foote Minerals Corporation), en una proporción de 55% y 45%, respectivamente, la mina se encuentra en Antofagasta y cuenta con una planta procesadora en el lugar denominado La Negra. Produce alrededor de 7 200 toneladas de litio y cuenta con reservas de 4 millones de toneladas (40% de las mundiales). El proyecto original tuvo un costo de 62 millones de dólares y se llevó a cabo entre 1980 y 1981. El valor de la producción exportada fluctúa alrededor de 16 millones de dólares.

## ZINC

*El Toqui.* Originalmente propiedad de la Compañía Minera El Toqui, fue adquirida por LAC Minerals de Canadá, que invirtió 30 millones de dólares para comprar la mina y realizar ampliaciones que permitan alcanzar una producción de 200 000 toneladas de zinc. La mina se encuentra en la IX región, en Coyhaique,

Mañihuales. Cuenta con una central hidroeléctrica, un puerto mecanizado en Chacabuco y 30 km de caminos. Obtuvo originalmente créditos belgas, españoles, franceses y suecos para los equipos. Empleó 400 personas para la construcción y en ella trabajan alrededor de 250 personas.

## INVERSIONES EN PROYECTO

### COBRE

*Los Pelambres.* Explotación propuesta por Minera Anaconda, filial de Atlantic Richfield, en colaboración con la Superior Oil Corporation y la Empresa Nacional de Minería (Enami). Se estiman reservas de 478 millones de toneladas de una ley de 0.78%. Los estudios de factibilidad se iniciaron en 1979 y culminaron en 1983 pero no se prevé iniciar la producción en el corto plazo. La mina se ubica en la IV región, en el puerto de Coquimbo. Se invertirán 66 millones de dólares para una producción estimada en 21 000 toneladas en 1991.

*Quebrada Blanca.* Explotación propuesta por un consorcio en el que figuran Falconbridge y Nickel Mines, la Canadian Superior Oil y MacIntyre Mines en conjunto con la Enami. La mina se sitúa en Iquique, en la I región. Posee reservas de 250 millones de toneladas con una ley de 1% y altos contenidos de molibdeno. Se invertirán 135 millones de dólares para una producción estimada de 45 000 toneladas en 1993.

*Los Bronces.* Explotación propuesta por Exxon Minerals. Se invertirán 350 millones de dólares para una producción estimada de 120 000 toneladas en 1992.

*La Candelaria.* Explotación propuesta por Phelps Dodge. Se invertirán 200 millones de dólares para una producción estimada de 90 000 toneladas en 1993.

*El Lince.* Explotación propuesta por el Chemical Bank, la Com-

pañía Minera de Michilla y la empresa Outokimpu de Finlandia, en la que se invertirán 48 millones de dólares para producir 20 000 toneladas en 1991.

*Inés de Collahuasi.* Explotación propuesta por Shell Chile, Chevron y Falconbridge. Se invertirán 45 millones de dólares para una producción estimada de 30 000 toneladas en 1992.

*Mantos Blancos.* Expansión propuesta por el dueño, Anglo American de Sudáfrica, en la que se invertirán 28 millones de dólares para una producción estimada de 100 000 toneladas en 1990.

Adicionalmente, en el plano de las relaciones internacionales, la caída de la demanda y de los precios, que se ha visto acompañada por un proceso de gradual desconcentración y desintegración vertical de las industrias, ha afectado el poder de negociación de los países en desarrollo propietarios de los recursos mineros. La penetración del capital extranjero, derivada de la liberalización de las disposiciones legales (Chile, *Código de Minería*, 1983), se ha concentrado en forma notoria en el sector minero, el cual ha diversificado y aumentado el volumen total de los minerales producidos, lo que le ha permitido hacer frente al descenso relativo de la demanda internacional. Así, como consecuencia de los procesos mencionados, el futuro desarrollo económico de países como Bolivia, Chile o Perú, que dependen en gran medida de los recursos mineros, se ha puesto en peligro (Radetzki, 1987).

A pesar de que el centro de atención de esta parte de nuestro análisis se coloca en las transformaciones económicas vinculadas a los cambios en la relación entre los países productores y consumidores, hay otros aspectos que debemos mencionar. Entre éstos se hallan en lugar preferente los ligados al ámbito de las empresas que administran el sector minero en cada país, como la Comibol, la Codelco y la Empresa Minera del Centro de Perú (Centromin) (Allende, 1985; Knadal, 1986). La discusión de la influencia de estas empresas en el sector se considerará en términos de lo que llamaremos las transformaciones institucionales.

## Las transformaciones institucionales

En su origen, la actividad minera estuvo en manos de empresarios mineros bolivianos, chilenos y peruanos (Fox, 1978). En alguna medida, en la pequeña y mediana minería todavía existe una parte importante de propiedad privada nacional (Valenzuela, 1985). Sin embargo, los requerimientos de la economía industrial de Estados Unidos, Europa y Japón intensifican las necesidades de inversión. A la vez, cuando la demanda internacional de materias primas minerales se intensificó, el capital extranjero (inglés, estadounidense, alemán y holandés) se hizo presente en los sectores minero y petrolero de estos países. Grandes empresas, como Anaconda, Kennecott, Cerro de Pasco y Standard Oil, comenzaron a comprar las llamadas pertenencias mineras que originalmente habían sido descubiertas por mineros de cada país (Culver y Greaves, 1986).

Este proceso se inició a fines del siglo XIX, siguió en la primera década del XX y se intensificó en la segunda década de éste, cuando lo que hoy se denomina la Gran Minería, al menos en Chile y Perú, se consolidó. Durante los siguientes decenios la producción minera estuvo en manos de esas empresas, que efectuaron grandes inversiones para extraer, fundir, refinar y transportar estaño, cobre, plomo, zinc, hierro y otros metales a los centros de consumo. No todas las empresas cubrieron la gama total de actividades mencionadas: algunas se limitaron a la extracción, molienda y transporte; otras agregaron la concentración y muy pocas llegaron a la fundición y refinación. Las economías de Bolivia, Chile y Perú recibieron como renta parte del valor de las exportaciones, ya que la participación nacional en esa actividad era mucho menor, pues se limitaba siempre al abastecimiento de algunos insumos y, naturalmente, de mano de obra. Durante el periodo 1920-1970 las fluctuaciones de los precios de los metales, estrechamente ligadas a la evolución de la economía internacional, la que a su vez reflejaba las coyunturas políticas, afectaron el proceso de desarrollo de los países considerados. Durante este medio siglo, la crisis de 1929-1930, la Segunda Guerra Mundial, la guerra de Corea y, más tarde, la de Vietnam repercutieron directamente en la actividad minera, ya que afectaron la demanda en el mercado internacional. En ese periodo sobresale el hecho de que no todo el aumento de los precios de los metales que tuvo lugar en esas coyunturas se reflejó en un incremento de los ingresos impositivos pagados por las empresas mencionadas a los países considerados. Al contrario, por medio de

## CUADRO II.4

Índices de volumen físico de la producción minera  
(excluido el petróleo)  
(1979-1980=100)

<i>Año</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Perú</i>
1960	69.2	48.2	61.8
1965	80.7	58.6	67.8
1970	103.6	64.6	78.5
1975	108.5	79.1	69.2
1979	98.5	96.4	99.1
1980	96.5	99.6	102.6
1981	105.0	104.0	98.3
1982	92.0	120.4	109.0
1983	88.3	119.3	108.7
1984	69.8	124.2	11.5
1985	63.9	129.7	120.6

Nota: año base: promedio anual para el periodo 1979-1980:100.

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, 1986.

presiones sobre los gobiernos en turno, Estados Unidos logró mantener dichos precios relativamente controlados y facilitó así el esfuerzo de la guerra (Berteau, 1982).

Durante el periodo 1920-1970, el régimen institucional que reguló al capital extranjero se mantuvo relativamente estable y las únicas variaciones significativas que cabe mencionar tienen que ver con los montos cobrados a las empresas por concepto de impuestos a la exportación. En cada país, la legislación minera experimentó algunas modificaciones en lo tocante al trato impositivo a las empresas (Mikesell, 1971). El cambio fundamental vendría a principios de los años setenta, cuando Chile y Perú promulgaron leyes de nacionalización de las empresas de la Gran Minería que afectaron directamente a Anaconda, Kennecott y Cerro de Pasco. Así, las dos primeras pasaron a la Codelco de Chile y la segunda a la Centromin, de Perú. Dichas nacionalizaciones, resultado de profundos procesos políticos en cada uno de los dos países se inscribieron en una tradición que había inaugurado Bolivia al nacionalizar su petróleo en 1935 y que había seguido México al hacer lo propio en 1938. Los procesos expropiatorios

CUADRO II.5

Chile y Perú: producción de cobre según su origen  
(mina, fundición y refinera)  
(miles de toneladas métricas)

Año	Chile			Perú		
	Mina	Fundición	Refinería	Mina	Fundición	Refinería
1976	1 005	856.3	632.0	220.3	188.4	133.6
1977	1 056	888.4	676.0	341.0	321.1	188.1
1978	1 035	927.4	749.1	366.4	318.9	182.8
1979	1 060	946.9	779.5	400.4	379.6	230.8
1980	1 067	953.1	810.7	365.3	350.0	231.0
1981	1 081	953.8	775.6	342.1	279.3	209.4
1982	1 242	1 046.8	852.5	356.6	294.4	228.3
1983	1 257	1 058.9	834.2	322.2	258.3	191.1
1984	1 290	1 098.3	879.7	375.1	298.8	219.4
1985	1 356	1 088.5	884.3	397.2	326.6	228.0

Fuente: U.S. Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*, vol. I, Metals and Minerals, 1980 y 1985, "Copper".

desencadenaron cambios importantes en la organización del sector minero en cada país pero, sobre todo, realizaron el papel del Estado, que asumió la responsabilidad de administrar las minas, procesar los minerales y, en particular, comercializarlos (Allende, 1985).

Una vez que el Estado se hizo cargo de la Gran Minería, en sus aspectos productivos y comerciales, las medidas que se aplicaron tuvieron el resultado de "politizar" las decisiones en el sector. En efecto, una consecuencia importante fue la centralización del proceso de toma de decisiones que derivó en la transferencia del poder de decisión de los centros de producción a las oficinas de las empresas en La Paz, Lima o Santiago. Este fenómeno, que tuvo lugar después de la nacionalización, sufrió cambios en cada país: en el caso chileno, por ejemplo, el papel de la Codelco tuvo fluctuaciones, dependiendo del debate interno que agitó al gobierno respecto de la privatización de las empresas estatales. Sin embargo, el sector minero quedó fuera de dicho debate debido al carácter estratégico que le dieron los militares, por lo que se le conservó dentro del sector estatal de la economía (Tironi, 1986). Sin embargo, en años recientes se ha planteado, en

forma cada vez más insistente, la necesidad de incorporar a la minería en la estrategia de privatización que predomina entre los regímenes políticos a cargo de los países (Gana, 1988). Esto ha provocado discusiones entre civiles y militares que no siempre se han resuelto en favor de estos últimos. De manera que es difícil pensar en que se reviertan los procesos de nacionalización, dado que es dudoso que el capital privado pueda hacerse cargo de empresas cuyo valor es extremadamente elevado, incluso para el capital transnacional.

No obstante, por el momento, es posible razonar dando por supuesto el control estatal del sector minero, lo cual permite caracterizar la forma en que han operado las empresas. Ha sido frecuente observar "fases" en las políticas estatales, dependiendo de los partidos políticos que se encuentren al frente del gobierno, de los precios imperantes en el mercado internacional, de la evolución económica interna, de las fluctuaciones de las exportaciones no tradicionales y de otros factores coyunturales.

Por ejemplo, en años recientes (1982-1989), el problema económico central de los tres países ha sido el de conseguir moneda dura para los pagos de sus deudas externas. Para poder enfrentarlos han tenido que recurrir a diversas estrategias cuyo objetivo común ha sido obtener el máximo nivel posible de divisas. Ello ha repercutido en la elaboración de políticas de corto plazo para intensificar el ritmo de explotación de los minerales y vender lo más posible, sin establecer mecanismos de control de la oferta, que habría sido una posibilidad alternativa a la mencionada (Bande, 1987). Esta medida ha roto la centralización administrativa de las empresas que se había impuesto en la fase anterior, dando lugar a una mayor autonomía de decisión de sus administradores.

Lo anterior también dio lugar a modificaciones en la forma de manejar la mano de obra. Esta estrategia ha redundado en el incremento de la productividad del trabajo en las minas, la que resulta no sólo del mejoramiento tecnológico de las instalaciones sino también, como dijimos, de la reformulación radical de las relaciones entre empresas y trabajadores como resultado de la represión a la actividad de las organizaciones sindicales (Feuer, 1986). El deterioro de los salarios y de las condiciones de vida en los campamentos, el recorte de las cláusulas de los contratos colectivos tendientes a regular el mercado interno de trabajo y la introducción de la subcontratación de varios procesos, como el de mantenimiento (Bastias, 1988), han contribuido en forma significativa al incremento de la productividad de las minas.

Se trata, en suma, de transformaciones en la gestión de la fuerza de trabajo, cuyo peso en el incremento global de los rendimientos no se ha evaluado aún en su justa medida. Ello explica los exabruptos de algunos funcionarios sobre el carácter privilegiado de los trabajadores mineros, lo cual está aún por probarse.<sup>1</sup>

Vale la pena referirse aquí a un tema que está directamente ligado al punto focal de esta investigación, cual es el de la política internacional de los países respecto a la cuestión minera. En ese sentido, la de cada país es diferente según se trate del periodo anterior o posterior a la nacionalización de las minas. En efecto, antes la relación con el exterior la asumían las empresas transnacionales a cargo de la explotación del sector. Cada empresa tiene sus vínculos particulares con el gobierno del país del cual es originaria. En el caso que nos interesa aquí, todas mantienen vínculos con Estados Unidos. En esa fase de prenacionalización se trata de promover los intereses específicos de cada empresa y de limitar, mediante la intervención del gobierno de aquel país, cualquier veleidad que pudiera afectar la rentabilidad de la misma. Los testimonios sobre la intervención directa de los representantes del gobierno estadounidense en coyunturas políticas desfavorables para las empresas mineras demuestran claramente que éstas nunca vacilaron en acudir a su gobierno para superarlas (Novoa, 1972). Una situación diferente se plantea en el periodo posterior a la nacionalización. En este momento, debido a la centralización de las decisiones, la política internacional recae en un agente único, el Estado nacional, que concentra las tomas de posición del sector en su conjunto.

Es importante anotar que la primera decisión, la de la nacionalización en sí misma, es la que provoca mayores conflictos entre el Estado, que teóricamente ejerce la soberanía sobre el sector minero, y el o los gobiernos de los países sede de las empresas mineras. Puede afirmarse que a partir de la nacionalización se gestan una serie de decisiones que repercutirán profundamente en las relaciones entre un Estado nacional y los otros países, cuando el trato se deriva de la ex-

<sup>1</sup> Véase el discurso del presidente Patricio Aylwin a los mineros de Chuquicamata del 17 de julio de 1990. En esa ocasión, en los términos del periódico *El Mercurio* (edición internacional del 12 al 18 de julio de 1990), "silbidos y pifias acallaron la voz del Presidente". Aylwin no hizo sino restablecer la costumbre de considerar a los mineros "privilegiados", con argumentos que desconocen el aporte que ellos realizan al ingreso nacional.

portación minera. A la vez, se producen relaciones entre el sector nacionalizado y las autoridades estatales de cada país en materia de políticas de inversión o reinversión de las utilidades del sector minero y asuntos relacionados con la gestión de la fuerza de trabajo, en particular las relaciones con los sindicatos. Este periodo, que abarca gran parte de la década de los setenta,<sup>2</sup> no ha concluido todavía en la medida en que aún se discute si no sería mejor privatizar a las empresas mineras a pesar del considerable éxito que han tenido en la generación de divisas.

### Las transformaciones en los mercados de trabajo

La constitución de la fuerza de trabajo en la minería fue resultado de estrategias de "enganche" (reclutamiento semiforzado) que llevaron a cabo las empresas en aquellas regiones con población abundante (Flores Galindo, 1974; Latcham, 1926). Los enganchadores en la sierra peruana, en el valle central chileno y en las tierras bajas de Bolivia prometían el cielo y la tierra a los peones agrícolas sometidos a la dominación de gamonales y latifundistas. La distancia entre los lugares de reclutamiento de la fuerza de trabajo y las minas dio lugar a transferencias de población de gran magnitud, con desequilibrios en la distribución por *sexo* (por el predominio de hombres entre los reclutados) y *edad* (se trataba de los más jóvenes y enérgicos representantes de la "raza"). En los tres países las minas se sitúan en terrenos áridos, inhóspitos, poco accesibles.<sup>3</sup> De manera que todos los que creyeron las promesas de los enganchadores se vieron trasladados de parajes poblados y arbolados, a sitios desérticos, solitarios y lejanos. No obstante, ahí nacieron los campamentos mineros, frecuentemente pobres y con pocos servicios, al punto que al de Chuquicamata se lo denominaba el "Campamento Hundido" (respecto de estos temas véanse Stickell, 1979; Laite, 1974; Kruijt y Vellinga, 1974; Zapata, 1975).

El concepto de *enclave* es el que permite caracterizar mejor la vida en los campamentos mineros de Bolivia, Chile y Perú (Bulmer, 1975; Zapata, 1977). Éste denota la estrecha liga entre centro produc-

<sup>2</sup> En Chile, desde 1971 en adelante; en Perú, desde 1968, mientras que en Bolivia se había originado mucho antes, entre 1952 y 1956.

<sup>3</sup> La mina Siglo XX, en Bolivia, se encuentra a más de 4 000 metros de altura; Chuquicamata, en Chile, a casi 3 000, mientras que la mina y la refinería de la Cerro de Pasco se ubican entre los 3 000 y 4 000 metros.

tor y centro reproductor, el lazo indisoluble entre la empresa y su fuerza laboral, a la que controla en casi todos los aspectos de su vida, sea ésta de trabajo o no. Producción, educación, tiempo libre, consumo, todo está ligado a la empresa que centraliza la administración de estas actividades. El enclave minero, heredero del *company town* del oeste de Estados Unidos y predecesor de los que hoy, eufemísticamente, se denominan "polos de desarrollo" (Zapata, 1985), fue la fórmula que encontraron las empresas mineras para localizar a una fuerza de trabajo que debía estar controlada, pero también para asegurar el mínimo de condiciones para que su reproducción permitiera sostener un esfuerzo constante y prolongado, en condiciones de trabajo peligrosas y mal remuneradas.

La forma de reclutar la fuerza de trabajo y la organización del enclave para estructurar la producción y la reproducción de la fuerza de trabajo resultaron en la creación de una mano de obra relativamente estable, sujeta a una rotación controlada por los propios trabajadores que, con el paso del tiempo, enganchaban a sus parientes mientras

## CUADRO II.6

Bolivia: valor de las exportaciones de estaño, zinc, antimonio, plata, wolframio y plomo, 1975-1987  
(millones de dólares)

Año	Estaño	Zinc	Antimonio	Plata	Wolframio	Plomo	Total
1975	171.4	40.3	17.2	28.5	22.3	7.7	287.4
1976	216.3	39.1	31.4	24.3	34.8	8.4	354.3
1977	326.7	44.7	18.1	30.8	45.1	12.4	477.8
1978	373.7	31.4	16.6	33.8	39.5	10.7	505.7
1979	395.6	42.7	29.7	58.3	35.1	-	561.4
1980	378.2	36.7	26.4	118.3	47.4	-	607.0
1981	343.1	40.4	34.3	71.7	43.0	-	532.5
1982	278.4	38.4	17.8	37.1	33.8	-	405.5
1983	207.9	33.4	16.3	58.3	20.0	-	335.9
1984	247.8	37.3	22.9	21.4	18.9	-	348.3
1985	186.7	29.5	15.9	10.2	10.3	-	252.6
1986	103.9	28.0	14.1	27.2	6.6	-	179.8
1987	68.5	32.5	22.9	31.7	5.1	-	160.7

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras*, Washington, 1975-1987.

## CUADRO II.7

Perú: valor de las exportaciones de cobre, hierro, plata, zinc y plomo, 1972-1987  
(millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Cobre</i>	<i>Hierro</i>	<i>Plata</i>	<i>Zinc</i>	<i>Plomo</i>	<i>Total</i>
1972	193.5	67.5	31.6	70.4	57.8	420.8
1973	333.4	66.1	38.4	98.4	80.0	616.3
1974	316.5	75.0	60.2	150.4	122.8	724.9
1975	167.8	51.9	82.2	151.5	93.9	547.3
1976	234.3	63.5	89.6	191.5	111.8	690.7
1977	398.5	90.5	116.0	163.4	132.8	901.2
1978	411.5	73.7	118.4	132.8	174.7	911.5
1979	673.9	84.7	234.1	171.0	293.4	1 457.1
1980	751.6	94.6	312.2	210.3	383.2	1 751.9
1981	528.6	93.0	312.4	271.9	218.8	1 424.7
1982	460.0	108.4	205.4	268.3	215.8	1 257.9
1983	443.3	74.8	390.8	306.9	293.2	1 509.0
1984	441.9	57.9	227.4	340.7	233.1	1 301.0
1985	475.2	75.1	139.3	267.4	202.5	1 159.5
1986	449.9	59.4	106.8	245.9	172.4	1 034.4
1987	514.7	58.3	93.3	234.7	251.2	1 152.2

Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras*, Washington, 1972-1987.

ellos se encargaban de cultivar sus tierras. Por otro lado, dio lugar a la aparición de mercados de trabajo "internos", basados en rígidas escalas de antigüedad, y a la constitución de organizaciones sindicales que desde el principio tuvieron gran capacidad de movilización de sus afiliados. Además, los sindicatos mineros de Bolivia, Chile y Perú contribuyeron al establecimiento de algunas leyes sociales (la jornada de ocho horas, la contratación colectiva, la protección de la salud y la indemnización por accidentes de trabajo, entre otras) que fueron el mecanismo para institucionalizar las acciones de los trabajadores de la minería. Se configuró así una estructura integrada por empresas, sindicatos y trabajadores en la que sus interacciones recíprocas normaron por largas décadas las actividades productivas. La sociedad minera gozó de una gran estabilidad a pesar de los conflictos, en ocasiones violentos, que enfrentaron a los tres elementos mencionados (Feuer, 1986).

Debido a esa gran estabilidad, los cambios producidos en los años setenta y ochenta parecen traumáticos para la industria. Despidos de personal, desconocimiento de los contratos colectivos, empleo de personal contratista sin lazos permanentes con las empresas y subcontratación de algunos procesos, como el mantenimiento de los equipos, han contribuido a modificar las condiciones en que se desenvolvía la actividad productiva en las minas (Bastias, 1987). Consecuencia parcial de la reorganización de que fue objeto el sector como resultado de la nacionalización (en los casos de Chile y Perú), pero sobre todo de las políticas de "eficientismo" puestas en práctica por los regímenes militares, esa nueva configuración de las relaciones sociales de producción en las minas condujo a la aparición de nuevas condiciones laborales para los mineros. Sobresale aquí el cambio en las formas que asume la acción sindical. Ya no se trata tanto de mejorar los salarios o las condiciones de vida sino de controlar los puestos de trabajo, la estructura de los tabuladores y los procesos de capacitación. Las modificaciones de los contratos de trabajo convierten a los mineros en sujetos muy vulnerables ante el autoritarismo empresarial. Además, la estrategia tendiente a reducir la probabilidad de una acción sindical radical, iniciada a finales de los sesenta, que encarnó sobre todo en la construcción de conjuntos habitacionales situados en contextos urbanos mucho más diferenciados que los enclaves, permitió que el comportamiento tradicional de los mineros atenuara su carácter radical. Podemos inferir que la operación del sector se verá afectada por estas prácticas, lo que, a su vez, tenderá a modificar los patrones de funcionamiento de la industria. No obstante, consideradas las condiciones excepcionales que prevalecieron en los regímenes militares y como resultado de la reconstitución de un movimiento sindical en el que la variable política vuelve a desempeñar el papel aglutinador que tuvo en su época de oro, no puede descartarse de antemano que la acción sindical pueda volver a realizarse en los términos tradicionales.

Por razones obvias, la situación de los mineros despedidos de la minería boliviana es especial, pues en su caso ya no se trata de nuevas prácticas desarrolladas por los administradores de las minas sino de la eliminación de la fuente de trabajo. Esto implica que la producción minera boliviana tiende a basarse más y más en las formas cooperativas de organización del trabajo, en las que no existe una administración centralizada de la fuerza laboral. Organizados en cooperativas, los mineros venden la plata, el oro y otros minerales al Estado, que

puede así deshacerse de los problemas que acarrea la gestión centralizada de la mano de obra. En el caso boliviano tiende a generarse un proceso totalmente inédito en el que la producción minera asume formas que hasta ahora toman el trabajo informal en las ciudades (vendedores ambulantes) y en el que todas las decisiones productivas descansan en los cooperativistas. Está por verse si esta nueva organización del trabajo puede adaptarse a las necesidades tecnológicas o de capital que requiere una producción minera en gran escala. Sin embargo, por el momento es la que domina el escenario boliviano del periodo posterior al decreto 21060. Vale la pena mencionar que esta nueva forma no es ajena a la situación chilena o peruana, pues en la llamada pequeña minería tiende a reproducirse casi sin cambios. Quizás la precariedad de las condiciones de trabajo y de vida no sea tan aguda como en Bolivia, pero la situación estructural tiende a ser similar, como lo atestiguan algunos trabajos realizados en esos contextos (Albala, 1972, citado por Valenzuela, 1986). En efecto, el trabajo de los pirquineros en el norte chico de Chile se asemeja a las condiciones de los cooperativistas bolivianos (Widerkehr, 1975). Es un trabajo por cuenta propia, dependiente del crédito de habilitadores y de agencias estatales, poco tecnificado; la explotación que realizan estos productores caracteriza a un escenario totalmente contrastante con el que impera en las grandes empresas mineras. Sin embargo, posee algunos lazos con éstas, sobre todo porque muchos de los mineros de las mismas adquirieron su experiencia en la pequeña minería, a la que vuelven para pasar sus últimos días, invirtiendo allí sus escasos ahorros.

Las transformaciones económicas, institucionales y ocupacionales (laborales) reseñadas muestran que el sector minero ha experimentado cambios en las condiciones de producción, comercialización y también en las relaciones sociales. Estos cambios apuntan a otros más en la organización productiva del sector minero y en ese sentido son relevantes para la discusión de este trabajo, ya que el contenido del sector posee connotaciones claras para la forma en que la minería se relaciona con el resto de la economía y con los modos que adopta la política internacional de cada país. Podemos pensar que lo ocurrido en los años setenta y ochenta tendrá repercusiones en el futuro, ya que lo que se ha transformado ha dado lugar a una nueva forma de inserción de la minería en la economía de cada país y también en la nueva estrategia de desarrollo que incipientemente se pone en marcha, por lo menos en Bolivia y Chile.

## Referencias

- Allende, Juan Agustín (1985). "State enterprises and political environments: Chile's National Copper Corporation", Ph.D. Dissertation, University of Carolina at Chapel Hill.
- Aste, Juan (1986). "Minería peruana: empresas estatales y generación de divisas (1970-1984)", en *Diagnóstico y Debate*, núm. 22, agosto, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Bande, Jorge y Ricardo Ffrench-Davis (1989). *Copper policies and the Chilean economy: 1973-1988*, Santiago, Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco), septiembre.
- Bastias, Alberto (1988). "Factores que inciden en la precarización del empleo: el caso de la Gran Minería del Cobre", en *Materiales de Discusión*, Santiago, Centro de Estudios Sociales (CES), agosto.
- Berteau, David (1982). "The 'Harriman-Solomon mission and the 1966 Chilean copper agreement'", en Sidney Weintraub (comp.), *Economic coercion and US foreign policy. Implications of case studies from the Johnson Administration*, Westview Special Studies in International Relations, Boulder, Westview Press.
- Bulmer, Victor (1975). "Sociological models of the mining community", *The Sociological Review*, vol. XXIII, núm. 1.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1985). *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 48.
- Crowson, Philip (1987). "La persistente crisis de los productores de Tercer Mundo en el mercado del cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Dore, Elizabeth (1981). "Accumulation and crisis in the Peruvian mining industry: 1900-1977", Ph. D. Dissertation, Columbia University.
- Drucker, Peter (1986). "The changed world economy", en *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 4.
- Embajada de Estados Unidos (Santiago de Chile) (1989). *Chile: industrial outlook report: minerals*, marzo.
- Feuer, Bjorn (1986). "El sindicalismo minero en Bolivia, Chile y Perú: 1950-1980", en Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), *El sindicalismo latinoamericano en los ochenta*, Santiago, Clacso.
- Flores Galindo, Alberto (1974). *Los mineros de la Cerro de Pasco: 1900-1930*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1974.
- Fortín, Carlos (1987). "Estrategia y políticas de los productores del Tercer Mundo en el mercado del cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Fottorino, Eric (1988). *1972-1987: les années folles des matières premières*, Paris, Hatier.

- Fox, Joanne (1978). "The decline of the copper industry in Chile and the entrance of North American capital: 1870-1916", Ph. D. Dissertation, Washington University.
- Gana, Juanita (1988). *Distintas visiones sobre política minera en Chile*, Cuadernos del Cesco, núm. 3, Santiago, agosto.
- Herrera, Juan Eduardo (1987). "Una estrategia para Chile en el mercado del cobre: proposiciones del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Knadall, Jan (1986). "El papel del sector público y las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 30, diciembre.
- Kruijt, Dirk, y Menno Vellinga (1976). "On strike and strike propensity", en *The Netherland's Journal of Sociology*, núm. 12.
- Laite, Julian (1981). *Industrial development and migrant labor*, Manchester University Press.
- Latcham, Ricardo (1926). *Chuquicamata, estado yankee (visión de la montaña roja)*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Latin American Bureau (LAB) (1987). *The great tin crash. Bolivia and the World tin market*, Londres, abril.
- Minería y desarrollo (1984-1989). Informativo del cobre y de la minería, publicado por el Cesco, Santiago, Cesco.
- Mikesell, Raymond (1971). *Foreign investment in the Petroleum and Mineral Industries (case studies of investor-host country relations)*, Baltimore The John Hopkins University Press.
- Novoa, Eduardo (1972). *La batalla por el cobre*, Santiago, Editorial Quimantú.
- Radetzki, Marian (1987). "Cambios estructurales en la producción mundial de cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Stickell, Arthur (1979). "Migration and mining: labor in southern Chile in the nitrate era: 1880-1930", Ph. D. Dissertation, Indiana University.
- Tironi, Ernesto, y otros (1986). *Desarrollo minero: evolución y desafíos para Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, Editorial Universitaria.
- Valenzuela, Iván (1986). "Pequeña y mediana minería: el papel de Enami", en E. Tironi (comp.), *Desarrollo minero y desafíos para Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Vial, Joaquín (1988). "¿Tiene futuro el cobre?", apuntes Cieplan, Santiago, noviembre.
- Tarrés, Ignacio (1989). "Estudio de la curva mundial de costos de producción de cobre en el corto y largo plazo", Memoria para optar al título de ingeniero civil de industrias, Universidad Católica de Chile.

- White, Eduardo (1986). *La cuestión de las inversiones extranjeras y la crisis económica en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios del Desarrollo y Relaciones Económicas Internacionales, febrero.
- Widerkehr, Doris (1975). "Autonomy overshadowed: a Bolivian cooperative within the nationalized mining industry", manuscrito.
- Zapata, Francisco (1990). *Ideología y política en América Latina*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1985). *Enclaves y polos de desarrollo en México*, Documentos de Trabajo del Centro de Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1977). "Enclaves y sistemas de relaciones industriales en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIX, núm. 2.
- \_\_\_\_\_ (1975). *Los mineros de Chuquicamata: ¿productores o proletarios?*, Cuadernos del CES, núm. 13, México, El Colegio de México.
- Zorn, Stephen (1986). "Minería y elaboración de minerales: nuevas formas de inversión en el mundo en desarrollo", informe presentado al Instituto para la Integración de América Latina (Intal) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.



### III. LA CUESTIÓN FRONTERIZA

#### Antecedentes

El 20 de octubre de 1883, con el *Tratado de Ancón* se puso fin al conflicto bélico entre Perú y Chile y el 20 de octubre de 1904, con el Tratado de Paz y Amistad entre Bolivia y Chile, se dio término a la Guerra del Pacífico, que había enfrentado a los tres países de 1879 a 1883. Sin embargo, pese a los tratados Bolivia no abandonó sus intentos para corregir la situación definida en ellos. En efecto, en 1910 solicitó a Chile la cesión de los territorios de Tacna y Arica, que estaban siendo objeto de litigio entre Perú y Chile, a cambio de ciertas compensaciones. Más tarde, en 1919, se dirigió a la Liga de las Naciones con el fin de buscar apoyo al reclamo de su derecho a una salida al mar y solicitó una revisión del Tratado de 1904. Su solicitud fue rechazada por la Liga, que señaló que la modificación de los tratados competía exclusivamente a los estados signatarios. Debido a los resultados negativos de esas gestiones, las tensiones subsisten hasta nuestros días.

Además, durante gran parte del periodo 1883-1929, hubo fricciones entre Chile y Perú al no definirse la situación de las provincias de Tacna y Arica, lo cual sólo se resolvió el 3 de junio de 1929 con la firma de un tratado y de un protocolo bajo el patrocinio del presidente de Estados Unidos, Herbert Hoover, el cual rige hasta el día de hoy las relaciones entre ambos países y que, paradójicamente, apenas está cumpliéndose en todas sus cláusulas (véase *El Mercurio*, 23 de noviembre de 1986).

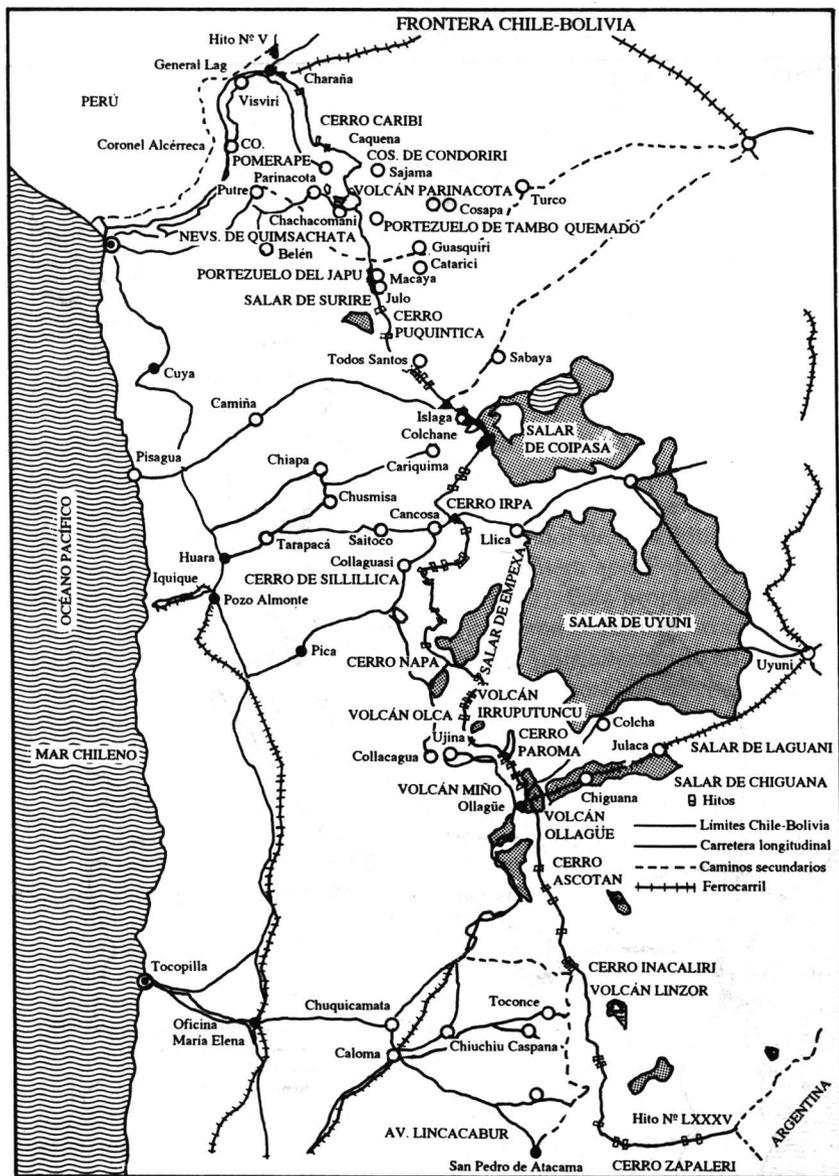
No obstante, el asunto de la salida al mar para Bolivia ha constituido un motivo de fricción constante con Chile. En gran medida ello se debe a la negativa de este último país a ceder a aquél la soberanía sobre un pedazo de terreno que le permitiera tener acceso al océano Pacífico (Gumucio, 1987; Anaya, 1987). En todas las negociaciones en que se ha planteado el asunto, los resultados han sido negativos.

En el análisis del contenido de los tratados firmados sobresalen las ventajas obtenidas por Chile, lo cual contribuye a explicar que subsistan las hostilidades (Blakemore, 1986). En efecto, ya en el Tratado de Ancón podía observarse que este país había forzado a Perú a cederle "incondicionalmente y a perpetuidad" la provincia de Tarapacá, limítrofe al norte, y a aceptar que ocupara durante 10 años las provincias de Tacna y Arica, después de lo cual se organizaría un plebiscito para determinar su soberanía definitiva. Perú también se comprometía a aceptar que el ganador del plebiscito debía pagar 10 millones de pesos de plata al perdedor. Igualmente, se plantearon obligaciones relativas a los países con los cuales Perú había contraído deudas y que se confirmaron en el tratado. En conclusión, Chile obtuvo importantes beneficios que todavía provocan resentimientos en su relación con Perú, no obstante algunos avances simbólicos como la construcción de un monumento en Arica y de intercambios más intensos en la zona fronteriza

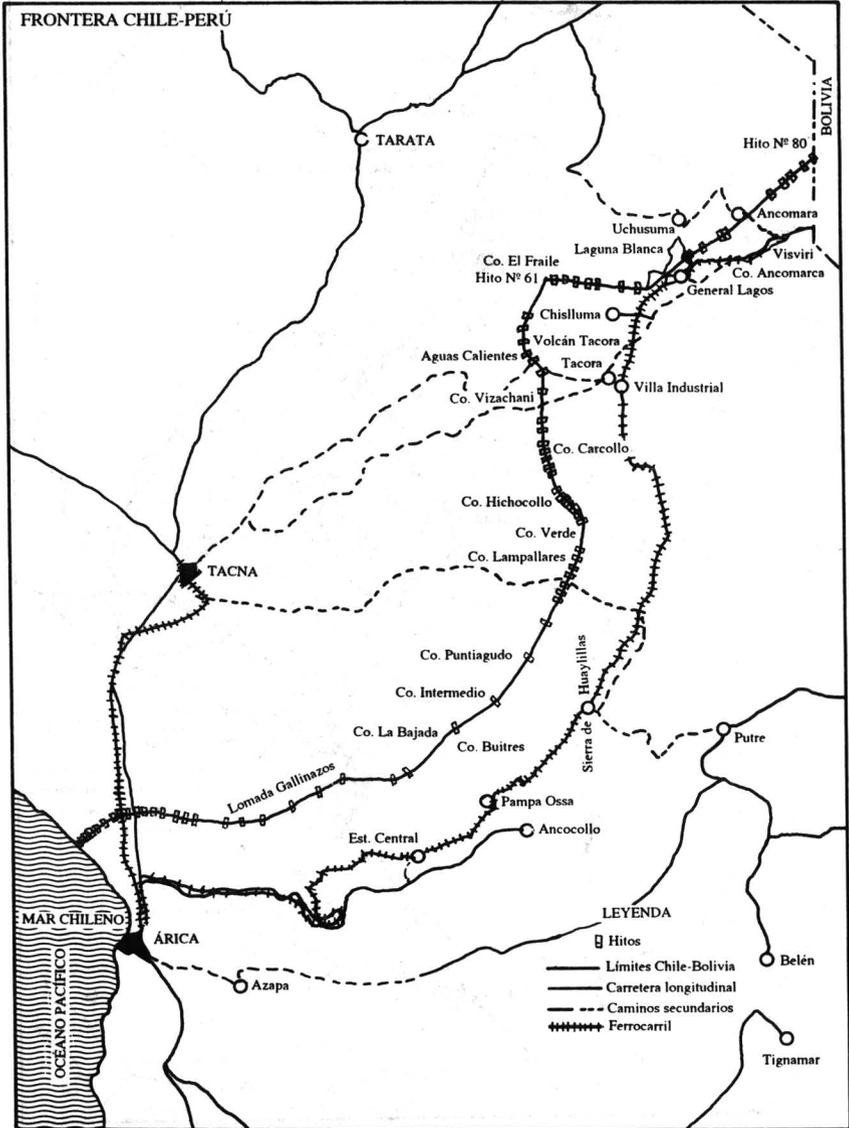
En cuanto al tratado de 1904 con Bolivia, ocurre algo similar. La cesión definitiva de la provincia de Antofagasta, rica en depósitos minerales (salitre y cobre), dio a Chile el control sobre una riqueza que en el curso del siglo XX le permitiría aplicar una estrategia de desarrollo muy dinámica, basada en la exportación de esos minerales. No obstante, lo más sobresaliente del tratado de 1904 fue la consolidación de la mediterraneidad de Bolivia. Sentimientos revanchistas resultaron de ese desenlace que no se ha podido revisar desde esa fecha hasta hoy.

Más tarde, con la firma del Tratado de 1929, durante la presidencia del general Ibáñez en Chile (1927-1931), se logró resolver definitivamente el asunto de Tacna-Arica. En efecto, al culminar la negociación iniciada por el presidente Arturo Alessandri en 1921-1922, en la que Estados Unidos actuó como mediador (Vial, 1987), se decidió crear una comisión que supervisara la realización de un plebiscito en la región. Sin embargo, el golpe de Estado contra Alessandri en 1924, su regreso en 1925 y el acceso al poder de Ibáñez en 1927 retrasaron el cumplimiento del cometido de esa comisión. Sólo en 1928, con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Perú y Chile, pudo ponerse en marcha el proyecto ideado por Alessandri. El resultado final implicó la entrega de Tacna a la soberanía peruana y la retención de Arica por parte de Chile. Además, se pactaron cláusulas relativas al tráfico comercial fronterizo y el pago de 6 millones de dólares de Perú a Chile, como compensación por la cesión definitiva de Arica.

MAPA 1



MAPA 2



No obstante el avance que el tratado significó en las relaciones entre ambos países, Ibáñez tuvo que enfrentarse a acusaciones de haber traicionado a su país, lo cual, de manera paradójica, también ocurrió al presidente Leguía en Perú. Retrospectivamente, vale la pena señalar la oportunidad del tratado y su capacidad para resolver el litigio peruano-chileno en forma permanente.

En años posteriores, la iniciativa del presidente González Videla (1946-1952) respecto a la mediterraneidad de Bolivia y el apoyo de Chile a la defensa de los precios del estaño contribuyeron a matizar la posición chilena y a renovar el marco general en el que se habían desenvuelto las relaciones entre los tres países.

### **Las proposiciones de González Videla**

#### *a) El corredor desde el lago Titicaca hasta la costa*

En junio de 1950, por iniciativa del gobierno de González Videla, Chile propuso a Bolivia la cesión de un corredor de 10 kilómetros de ancho, al norte de Arica y contiguo a la frontera con Perú, desde el litoral hasta el límite (González Videla, 1975). Esta propuesta se encuadraba en el propósito de resolver el problema de la mediterraneidad de Bolivia sin cuestionar el Tratado de Paz y Amistad suscrito en 1904. Junto con el asunto boliviano, González Videla buscaba además solucionar el problema de la aridez del desierto. Para ello tomó el proyecto que había elaborado el ingeniero Luis Lagarrigue en 1922, el cual

contemplaba la captación de las aguas del lago Titicaca por medio del río Desaguadero, para luego ser llevadas a través de la construcción de un canal navegable hasta cerca de la frontera chilena y, después, por medio de un túnel de doce kilómetros de extensión, atravesaría la cordillera de los Andes para caer en la hoya hidrográfica del río Loa. Esta caída, calculada en dos mil metros, sería productora de gran cantidad de energía eléctrica, que se aprovecharía en los centros mineros e industriales y en las ciudades de Tarapacá y Antofagasta. Además, esta energía se utilizaría con fines de regadío en la Pampa del Tamarugal (citado por González Videla, 1975, p. 895).

En el pensamiento del presidente chileno, ésta podía ser una solución que aprovechara las necesidades de Bolivia y Chile en materia de desarrollo del desierto de Atacama. Para llevar a cabo su propuesta,

González Videla la incluyó entre los asuntos que abordaría con el presidente Truman con quien iba a entrevistarse en Estados Unidos en 1951. Sin embargo, Truman, no tuvo la discreción necesaria y, al divulgar la existencia del proyecto, suscitó un intenso debate en el parlamento chileno que, al sentirse rebasado, se abstuvo de apoyar las gestiones del presidente de la República. Además, algunos diputados plantearon que el proyecto podía derivar en la muerte de las ciudades de Arica y Antofagasta, ya que el corredor propuesto las excluiría del tráfico portuario, ferroviario y caminero hacia el altiplano. A pesar de los desmentidos oficiales, la propuesta no prosperó.

No obstante, vale la pena recalcar, como lo hace González Videla en sus *Memorias*, la validez del esquema propuesto. En efecto, para él no se trataba de "resolver una cuestión territorial pendiente", sino de encontrar una fórmula para satisfacer la aspiración boliviana de una salida al mar. Es en este contexto donde toma sentido el proyecto de Lagarrigue, pues su puesta en práctica habría llevado a valorizar los recursos del desierto, cosa que en el mediano y largo plazos habría sido de utilidad para ambos países. Según González Videla (1975), los beneficios podían resumirse en la forma siguiente:

Las ventajas que obtendrían las provincias de Tarapacá y Antofagasta por el suministro de energía eléctrica proveniente del aprovechamiento de la fuerza hidroeléctrica generada por las aguas del lago Titicaca, al ser llevadas a Chile a través de los Andes, eran de tal entidad para su futuro desarrollo económico, y compensaban con creces cualquier disminución derivada del menor movimiento portuario procedente de Bolivia (pp. 902-903).

En la zona donde se utilizaría la energía eléctrica existen incalculables depósitos de cloruro de sodio de excepcional pureza, los que constituirían una sólida base para el establecimiento de industrias electroquímicas cuyas perspectivas es dable imaginar (p. 903).

La energía eléctrica podría utilizarse en la electrificación de los ferrocarriles y en el suministro de corriente a las ciudades del norte (p. 903).

De manera que el proyecto de González Videla tenía alcances que trascendían la dimensión territorial y superaban el estancamiento en que se encontraban las relaciones económicas y políticas con Bolivia. Sin embargo, el alto nivel de suspicacia existente entre ambos países y la desafortunada intervención de Truman en el asunto dieron al traste con esa propuesta que, no está de más afirmarlo, aún podía

ponerse en práctica. En efecto, la valorización de los recursos del desierto de Atacama ha sido en extremo limitada y se ha circunscrito a la apertura de algunas minas. Queda pendiente invertir en recursos como la energía térmica, y en la agricultura, cuyo desarrollo es incipiente. González Videla, al hacer el balance de lo ocurrido con su iniciativa, declara que se inscribía en "los postulados de su programa presidencial: la interdependencia de las naciones del continente americano y la complementación de sus economías como base de la paz y el bienestar de los pueblos" (p. 906). Debemos reconocer hoy día que la iniciativa de González Videla podría actualizarse y convertirse, como lo veremos en el capítulo prospectivo, en un proyecto que debería ser viabilizado por los tres países involucrados.

#### b) *La defensa del precio del estaño*

Es interesante anotar, en el contexto del análisis de las relaciones entre Bolivia y Chile, que este último tuvo la iniciativa en 1951 de influir en el gobierno de Estados Unidos para que éste presionara al Departamento de Estado a fin de terminar la llamada "guerra del estaño", que tenía por objeto bajar el precio del metal.

En efecto, el 6 de diciembre de 1951, el presidente González Videla se dirigió personalmente a su homólogo Truman para plantearle, entre otros asuntos, el siguiente: "he visto con mucha preocupación que las negociaciones del estaño con Estados Unidos se han interrumpido en forma casi violenta. En la prensa y en la boca de funcionarios norteamericanos se ha llegado a hablar de la 'guerra del estaño' y de la necesidad de provocar una baja violenta de precios" (p. 911). González Videla argumentaba que si Bolivia quería un mayor precio del estaño, ello no implicaba que ese país quisiera aprovecharse de una situación internacional difícil. Se trataba sólo de obtener recursos para aprovisionarse de productos indispensables cuyos precios habían subido. Al intentar elevar el precio del estaño, Bolivia "está sencillamente tratando de subsistir, sin hacer ninguna utilidad extraordinaria". Al defender la causa boliviana, González Videla aprovechaba para señalarle a Truman que "EE.UU. no puede permitir que en el resto del mundo le hagan el cargo de que congela los precios cuando necesita comprar en épocas de escasez y que solamente elimina los controles en épocas de baja" (p. 912). Terminaba su carta afirmando el desinterés que animaba su intervención y que lo hacía por sus "amistosos sentimientos ha-

cia Bolivia y el deseo de no tener problemas políticos o gobiernos inamistosos como vecinos”.

Al parecer, la intervención del gobierno chileno tuvo resultados, ya que a fines de diciembre de 1951 el embajador de Chile en Washington informó a Santiago que el Departamento de Estado había intervenido ante la empresa Symington Director con el fin de sugerirle mejores condiciones para Bolivia. Lo mismo le informó el presidente de Bolivia, Hugo Ballivián, a González Videla, por lo cual éste pudo concluir que:

este episodio es un antecedente de la lucha de los países productores de materias primas por defender su valor en los mercados internacionales. Los que como Chile dependen tan agudamente de la producción y exportación de uno o dos productos que experimentan duras fluctuaciones en sus balanzas comerciales. Durante mi gobierno, el cobre tuvo variaciones en su precio, que en un momento dado cayó hasta 16 centavos de dólar por libra, con las dificultades consiguientes para nuestra vida económica (p. 915).

Puede concluirse que González Videla tuvo conciencia plena de la necesidad de establecer vínculos de colaboración con los países limítrofes, en particular con Bolivia, con el fin de formar un frente común ante el resto del mundo para comercializar los minerales. Por desgracia no se profundizó en esta idea y antes bien Chile decidió abandonar las instancias regionales de colaboración económica (como el Pacto Andino) y reafirmar su política contraria a la salida al mar de Bolivia.

Del episodio anterior puede también inferirse que no es imposible pensar en una solución concertada al problema de la mediterraneidad de Bolivia e incluso en una política conjunta de desarrollo de la zona fronteriza que los tres países comparten.<sup>1</sup>

### **Rompimiento de relaciones diplomáticas en 1962**

En la cronología de las hostilidades chileno-bolivianas destaca el rompimiento de relaciones diplomáticas que tuvo lugar en 1962 como resultado de una iniciativa del gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964)

<sup>1</sup> Síntoma de esta posibilidad es la disposición de algunos empresarios bolivianos para construir un gasoducto de Bolivia a Chile con base en la expectativa de este último país de comprar gas natural boliviano. Véase *Excelsior*. Sección Financiera, México, 10 de junio de 1991.

para aprovechar las aguas del río Lauca (que nace en territorio chileno pero desemboca en el de Bolivia). El proyecto de Alessandri consistía en introducir el riego en el valle de Azapa para promover el desarrollo agrícola de una región hasta ese momento inhóspita. No obstante las consultas que se hicieron al gobierno boliviano de la época, el inicio del proyecto fue considerado por dicho país como un acto inamistoso y violatorio de los principios del derecho internacional. Bolivia y Chile se encontraron nuevamente enfrentados por asuntos que, en su origen, siempre tenían relación con el resentimiento boliviano por la pérdida de sus territorios en la Guerra del Pacífico.

Sin embargo, a pesar de lo tenso de las relaciones, existen iniciativas que buscan avanzar en la superación del clima hostil entre los tres países. Dentro de este cuadro se inscriben las consideraciones de Edgardo Mercado Jarrín, ministro de Relaciones Exteriores de Perú durante el gobierno del general Velasco Alvarado, sobre la posibilidad de convertir a la ciudad de Tacna en el centro de un proyecto de desarrollo para el sur de Perú. En la hipótesis de Mercado Jarrín, Tacna es un lugar de comunicación hacia el altiplano y por ahí hacia Argentina. Por ello su importancia geopolítica. Puede convertirse o, mejor dicho, recuperar la centralidad que había tenido, incluso en el periodo previo a la conquista. Con una iniciativa de ese tipo se podría hacer frente a la ofensiva de Chile que ha fortalecido su actividad económica con la creación de la zona franca de Iquique, hacia la cual incluso se derivan capitales peruanos (a razón de 200 a 300 millones de dólares anuales). Según Mercado Jarrín,

la frontera política entre Perú y Chile está inalterable, pero las tensiones económicas provenientes de la Zona Franca de Iquique y la zona ampliada de Arica, derivadas de la política económica expansiva de Chile, han desplazado la frontera de Chile en territorio peruano hasta la cortadura del río Tambo en Arequipa. Esta situación ha aislado a Tacna de sus fuentes tradicionales de actividad, lo cual hace necesario redefinir el papel geopolítico de la ciudad, como un polo de proyección hacia el Pacífico, lo cual Chile ya ha emprendido desde hace más de 30 años. Para ello se puede utilizar el ferrocarril que existe entre Tacna y Arica para mover *containers* y otros recipientes (Mercado Jarrín, 1988).

### **El abrazo de Charaña (1975) y la intervención peruana**

Otro intento de acercamiento resultó del llamado "abrazo de Charaña" que tuvo lugar el 8 de febrero de 1975 (*Acta de Charaña*, en Botelho

Gosalvez, 1980). En esa ocasión los generales Pinochet y Banzer abrieron una nueva negociación entre Chile y Bolivia. La propuesta boliviana fue la siguiente:

Cesión a Bolivia de una costa marítima soberana entre la Línea de la Concordia y el límite del radio urbano de la ciudad de Arica. Esta costa deberá prolongarse con una faja territorial soberana hasta la frontera boliviano-chilena, incluyendo la transferencia del ferrocarril Arica-La Paz. Adopción de un régimen que signifique autonomía para Bolivia en las operaciones vinculadas a su comercio exterior por el puerto de Arica, de acuerdo con la proposición formulada por el gobierno de Chile. Cesión a Bolivia de un territorio soberano de 50 kilómetros de extensión a lo largo de la costa y 15 kilómetros de profundidad, en zonas apropiadas a determinarse, alternativamente, próximas a Iquique, Antofagasta o Pisagua. La faja costera señalada en el punto anterior estará conectada con el actual territorio boliviano de acuerdo con las siguientes características: a) facultad de Bolivia para proyectar, construir, operar y mantener todas las obras de infraestructura, necesarias a una efectiva vinculación (ferrocarriles, carreteras, poliductos, etc.); b) las obras antes señaladas tendrán carácter internacional, con facultad de uso irrestricto, en todo tiempo y circunstancias, por Bolivia y Chile; c) las carreteras, ferrocarriles, poliductos y otras obras complementarias serán de propiedad del Estado boliviano. El Estado boliviano estará dispuesto a considerar, como asunto fundamental de la negociación, los aportes que puedan corresponder, como parte integrante de un entendimiento que consulte recíprocos intereses. (Anaya, 1987, pp. 59-60).

En diciembre de 1975, Chile dio respuesta a lo planteado por Bolivia, fundándose "en un arreglo de mutua conveniencia que contemplaría los intereses de ambos países y que no contendría innovación alguna a las estipulaciones del *Tratado de Paz, Amistad y Comercio*, suscrito entre Chile y Bolivia en 1904". Entre los elementos de la respuesta se plantearon los siguientes puntos:

Se consideraría la cesión a Bolivia de una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial, igualmente soberana. Chile estaría dispuesto a negociar con Bolivia la cesión de una franja territorial al norte de Arica hasta la Línea de la Concordia. El gobierno de Chile descarta por ser inaceptable la cesión de territorio al sur del límite indicado que en cualquier forma pudiera afectar la continuidad territorial del país. La cesión a Bolivia estaría condicionada a un canje simul-

táneo de territorios, es decir, que Chile recibiría contemporáneamente a cambio de lo que entrega, una superficie compensatoria equivalente como *minimum* al área de tierra y mar cedido a Bolivia. El territorio que Chile recibiría de Bolivia podría ser continuo o integrado por distintas porciones de territorio fronterizo. Las instalaciones o construcciones estatales existentes en territorios a ceder deberán ser adquiridas por el Estado que recibe el territorio al precio de reposición (aeropuerto de Chacalluta, ferrocarril de Arica a Visviri, etc.). El gobierno de Bolivia autorizaría a Chile para aprovechar la totalidad de las aguas del río Lauca. El territorio cedido por Chile sería declarado zona desmilitarizada. Producido el acuerdo final se dejará testimonio solemne de que la cesión territorial que permite la salida al mar representa la solución plena y definitiva a la situación de mediterraneidad de Bolivia. Bolivia deberá comprometerse a respetar las servidumbres en favor del Perú establecidas en el Tratado Chileno-Peruano del 3 de junio de 1929. La validez del acuerdo estará condicionada al acuerdo previo del Perú de conformidad con el artículo 1 del Protocolo Complementario al referido Tratado (Anaya, 1987, pp. 60-62).

Como veremos en seguida, aunque el gobierno peruano manifestó su desacuerdo con esta proposición, ello no fue determinante en su fracaso. El encuentro de Charaña fue, indudablemente, el acontecimiento con el que se estuvo más cerca de lograr un acuerdo, pues en él estaban cumplidas las condiciones básicas: era una reunión a la que asistían dos presidentes que a su vez eran comandantes en jefe de sus respectivos ejércitos y ambos buscaban consolidar una frontera que hasta ese momento había sido muy sensible a toda clase de incidentes. Sin embargo, las tensiones internas que afrontaba Banzer (eran ya los últimos meses de su gobierno; véase el capítulo IV) le impidieron hacer prosperar el acuerdo y se vio obligado a romper relaciones diplomáticas con Chile. Lo hizo en los siguientes términos: "la postura inflexible de Chile contradice la naturaleza de cualquier proceso de negociaciones... y descarta toda posibilidad de avanzar hacia un arreglo" (17 de marzo de 1978, citado por Anaya, 1987).

Podemos inferir, sin temer demasiado a equivocarnos, que las presiones para evitar un acuerdo con Chile tuvieron algo que ver con el debilitamiento de la posición de Banzer en las fuerzas armadas. Después de 1978, la evolución de los acontecimientos políticos en Bolivia hizo imposible que el asunto de la mediterraneidad volviera a ocupar un espacio central en las preocupaciones del gobierno. No obstante, hubo algunos intentos por trasladar el problema a un plano multilateral.

En efecto, en contra de la opinión de la cancillería chilena —que había expresado que se opondría a cualquier negociación que no fuera bilateral—, Bolivia llevó su solicitud a la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual le dio entrada en octubre de 1979, provocando el rechazo de Chile. La OEA había declarado de “interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa, por la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico”. Aunque el organismo se había alineado con el planteamiento boliviano, no pudo sostenerlo consistentemente en los años posteriores, y entonces el carácter bilateral del problema pasó a ocupar el primer plano.

Vale la pena mencionar aquí que el gobierno peruano (entonces presidido por el general Morales Bermúdez) intervino en las discusiones que derivaron del encuentro de Charaña, proponiendo que en vez de una cesión territorial se constituyera un sistema tripartito de coadministración del puerto de Arica. Dicho planteamiento fue desestimado por el gobierno de Chile, que una vez más definió la cuestión en términos de la soberanía de su país sobre el puerto de Arica, lo que había quedado claramente establecido en el Tratado de 1929.

### **Negociaciones en las Naciones Unidas**

Más tarde, en 1984, se celebraron reuniones informales entre los ministros de relaciones exteriores de ambos países en el marco de las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, tampoco se alcanzaron acuerdos significativos, pues la parte boliviana, seguramente por consideraciones de política interna, siempre mantuvo un alto grado de animosidad en contra de Chile. Ello se expresó, por ejemplo, en los violentos ataques que el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia lanzó contra Chile en septiembre de 1984 en la ONU.

### **Las proposiciones bolivianas de Montevideo (1986) y el rechazo chileno**

Pocos meses después, al tomar posesión de la presidencia de Bolivia en 1985, Víctor Paz Estenssoro abre nuevamente un espacio de negociación al enviar a Chile a un representante personal. Como resultado de sus gestiones se crea la Comisión Binacional de Acercamiento que tiene por objeto buscar soluciones al asunto de la mediterraneidad. En Montevideo el canciller chileno recibe una nueva propuesta de Boli-

via, cuyos principales puntos son los siguientes: *a*) la cesión de un corredor al norte de Arica, con 85 kilómetros menos que el propuesto en 1975, pero con más del doble de costa, el que se prolonga hasta la ciudad de Arica y se interna al puerto; *b*) en vez de la entrega de otros territorios, como se había planteado en Charaña, Bolivia ofrece una compensación económica en el caso de las obras civiles que quedaran incluidas en el corredor y otra de gas e hídrica a cambio de la concesión territorial. Además, plantea una alternativa, que no requeriría la aprobación de Perú, que estaría centrada en uno de tres enclaves de entre 1 700 y 1 238 k<sup>2</sup>, con una costa que oscilaría entre los 36 y los 47 km, los cuales incluirían derechos soberanos sobre las 200 millas de mar territorial. Esta proposición fue rechazada casi instantáneamente por la junta de gobierno y el poder legislativo chilenos que declararon: "resulta inadmisibile para el país el fondo de ellas en sus dos alternativas, esto es, la concesión de territorio chileno soberano". Cabe mencionar que la posición boliviana tenía también enemigos en el propio país, pues diversos sectores habían sostenido que los canales más eficaces para negociar el asunto eran los multilaterales. Una vez planteado el rechazo de Chile, los ánimos se caldearon en Bolivia al punto que el presidente del senado pidió la suspensión de las relaciones comerciales, en la ausencia de vínculos diplomáticos.

### **El *statu quo* (1990)**

En síntesis, se puede afirmar que Chile sostiene que las obligaciones contraídas en los tratados no involucran, en ningún caso, cuestiones de soberanía, por lo cual lo resuelto en ellos es irreversible. Recientemente (julio de 1990), el comandante en jefe de la armada de Chile reiteró que todo lo referente a Bolivia está determinado definitiva e irreversiblemente en el Tratado de 1904, con lo que una vez más quedó excluida la negociación con respecto a la mediterraneidad de dicho país. Además, se niega a otorgarle una salida al mar alegando que, de acuerdo con los términos del Tratado de 1929, ni Perú ni Chile pueden ceder a una tercera potencia la totalidad o partes de los territorios que, de conformidad con el Tratado, quedan bajo sus respectivas soberanías. Según Mercado Jarrín (1988):

Estamos fundamentalmente frente a una tendencia de tipo geopolítico, una reiteración de actos históricos que obedecen a una casualidad geográfica. A Bolivia se le llama el país del altiplano porque sus núcleos

geohistóricos, su potencialidad biológica y económica y sus reservas espirituales están sobre el altiplano y esa fuerza gravita al océano Pacífico a través de Arica. El lugar más cercano para salir a la cuenca del Pacífico es Arica. Se constata así la existencia de esas tendencias: la de Bolivia a salir al mar por Arica y la búsqueda del acuerdo con Chile para obtener esa salida por territorios que fueron peruanos. (Ferrero, comp., p. 155).

De manera que Perú y Chile, si bien no se oponen a que Bolivia tenga una salida al mar, han convenido en que, para realizar una transferencia territorial en cualquiera de los dos países, en favor de Bolivia, es necesario que uno o el otro la apruebe. Perú tiene el derecho de vetar cualquier decisión de Chile para ceder a Bolivia una parte de su territorio si éste fue originalmente peruano. Es en este punto donde reside la dificultad para ceder esos territorios a Bolivia. En la tesis de Mercado Jarrín, el razonamiento de Chile está inscrito en la doctrina de seguridad nacional según la cual Bolivia es un antagonista previsible, por lo que su relación con ésta deberá verse en términos de una hipótesis de guerra. Dice Mercado Jarrín:

De manera que el tratado peruano-chileno antes referido, al conferir al Perú el derecho de que sin su acuerdo previo, es decir, sin su consentimiento, no podrá tener lugar una cesión total o parcial del territorio de Arica por parte de Chile a una tercera potencia hacia también a nuestro país [Perú], objeto de las potenciales presiones bolivianas y, por tanto, de los esfuerzos en el sentido de eliminarlos o reducirlos; consecuentemente, la cláusula coloca al Perú en la condición de contribuir solidariamente a garantizar a Chile la consecución de sus objetivos nacionales frente a la aspiración boliviana de salir al mar, en cuanto ésta no puede ser resuelta unilateralmente (Ferrero, comp., p. 157).

Así, la situación puede resumirse planteando que:

a) Bolivia aspira a que se le dé una salida al mar por territorios que fueron peruanos, al norte de Arica, sin compensación territorial de ninguna naturaleza. Banzer tuvo que sufrir la fuerza opositora de la opinión pública boliviana y cambiar de posición cuando era demasiado tarde, al pedir a Chile que eliminara las compensaciones.

b) Chile está dispuesto a ceder únicamente a Bolivia un corredor soberano al norte de Arica, por territorios que fueron peruanos, a condición de que se le compense con otras superficies (se ha dictado una ley que declara traidor a quien pretenda negociar a costa de disminuir

su extensión territorial). En cuanto al acuerdo previo, para Chile, a Perú le corresponde solamente decir sí o no.

c) Finalmente, Perú, por primera vez, ha adoptado una posición definida y acepta la salida al mar de Bolivia por territorios que alguna vez fueron suyos a condición de que se dé una verdadera presencia peruana en Arica y desaparezca el foco tripartito de tensión mediante un proceso de desarrollo conjunto. En cuanto al acuerdo previo es un sí condicionado.

Lo planteado hasta aquí revela que después de cien años, la cuestión fronteriza aún es una variable fundamental de las relaciones entre los tres países. En lo que se refiere a posibles acuerdos, ya se vio que es imposible establecerlos de manera bilateral; así, es indispensable abordar el asunto mediante un acuerdo que por definición debe ser triangular. Si bien históricamente la relación de Chile con Perú y Bolivia ha sido cualitativamente diferente, y en este sentido la animadversión es mayor entre Bolivia y Chile, no parece posible excluir a Perú de cualquier arreglo que se pacte en estas fronteras. Lo dramático deriva, sin embargo, de que no se haya llegado a arreglos duraderos cuando los militares controlaban el poder del Estado. El balance de una década o más de gobiernos militares en Bolivia y Chile, y de regímenes en los que, como en Perú, la fuerza armada desempeñaba un papel importante) lleva a conclusiones pesimistas respecto a la posibilidad de que se logren nuevos acuerdos ahora que los tres países tienen gobiernos civiles. Queda entonces sólo la interpenetración comercial y económica que en el futuro podría llevar a cabo una categoría social que hasta ahora ha tenido un papel relativamente marginal: los empresarios.

Si bien la creación y el desarrollo de la zona franca de Iquique se plantea como una competencia a la ciudad de Arica que, por vocación, debería haberse convertido en el lugar privilegiado de inversiones, pues se ubica en la zona donde confluyen los intereses de los tres países, ello no debería tener efectos bloqueadores de iniciativas futuras. Al contrario, el éxito de Iquique podría generar, como está sucediendo en Perú, nuevas iniciativas para convertirla en la salida a la Cuenca del Pacífico de regiones como el oriente boliviano (Santa Cruz) o el noroeste de Argentina y hasta de regiones del sur de Brasil que pudieran estar interesadas en ingresar en los mercados del sudeste asiático.

Se trata de nuevos desafíos que quizá puedan obviar el problema fronterizo de los tres países que hasta ahora ha bloqueado cualquier

solución al futuro del desierto de Atacama. Existe también la posibilidad, inversa, de que capitales chilenos o transnacionales localizados en Chile quieran utilizar a este país como plataforma de inversión hacia la Cuenca del Pacífico. Incluso se podría pensar, quizás ilusoriamente, que a partir de proyectos desarrollados en el Pacífico sur se podrían valorizar amplios territorios del corazón del continente latinoamericano. Todo esto no es tan ilusorio como pudiera parecer, pues depende tan sólo de que se establezcan algunos marcos generales para emprender dichas acciones. Lo que queda por hacer será siempre más de lo que se ha hecho durante los últimos cien años, en que un *statu quo* estéril ha dominado las relaciones entre los tres países y ha bloqueado toda posibilidad de romperlo.

## Referencias

- Anaya, Ricardo (1987). *Arica trinacional: Bolivia, Chile, Perú: una fórmula de paz, integración y desarrollo*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Blakemore, Harold (1986). "Chile from the War of the Pacific to the World Depression, 1880-1930", en Leslie Bethell (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, vol. IV, cap. 15, pp. 499-551.
- Botelho Gosalvez, Raúl (1986). *El litoral boliviano: perspectivas histórica y geopolítica*, Buenos Aires, El Cid Editores.
- Burr, Robert (1967). *By Reason or by Force: Chile and the balancing of power in South America, 1830-1905*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Cope, Orville (1975). "Chile", en Harold Eugene Davis y Larman Wilson (comps.), *Latin American foreign policies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Denegri Luna, Félix (1988). "Perú-Bolivia: una etapa histórica de sus complejas relaciones (1919-1929)", en E. Ferrero Costa (comp.), *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Dodd, Thomas (1975). "Perú", en Harold Eugene Davis y Larman Wilson (comps.), *Latin American foreign policies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- El Mercurio* (Santiago de Chile), "El historiado Tratado de 1929 entre Chile y Perú", domingo 23 de noviembre de 1986.
- Excélsior* (México), "Chile ha sido un invasor regional" (por Jorge Víctor, corresponsal), 3 de agosto de 1991.

- “El capital boliviano podría enviar gasoducto a Chile”, 10 de agosto de 1991.
- Glassner, Martin Ira (1988). “Bolivia’s orientation: toward the Atlantic or the Pacific”, en Philipp Kelly y Jack Child (comps.) *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*, Boulder Lynne Rienner Publishers.
- González Videla, Gabriel (1975). *Memorias*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral.
- Gumucio, Jorge (1987). “Towards a sociology of international relations: the case of Bolivian quest for an outlet to the sea”, tesis de doctorado, University of Pittsburgh.
- Holland, James (1975). “Bolivia”, en Harold Eugene Davis y Larman Wilson (comps.), *Latin American foreign policies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lincoln, Jennie (1984). “Peruvian foreign policy since the return to democratic rule”, en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (comps.), *The dynamics of Latin American foreign policies. Challenges for the eighties*, Boulder, Westview Press.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1988). “Las relaciones actuales del Perú con Chile y Bolivia. Algunas reflexiones”, en E. Ferrero Costa (comp.), *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Morales, Waltraud Queiser (1984). “Bolivian foreign policy: the struggle for sovereignty”, en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (comps.), *The dynamics of Latin American foreign policies. Challenges for the eighties*, Boulder, Westview Press.
- Pittman, Howard (1984). “Chilean foreign policy: the pragmatic pursuit of geopolitical goals”, en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (comps.), *The dynamics of Latin American foreign policies. Challenges for the eighties*, Boulder, Westview Press.
- Sater, William (1986). *Chile and the War of the Pacific*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Saavedra Neise, Agustín (1979). *Documentos sobre la mediterraneidad boliviana*, Buenos Aires, Ediciones Depalma (citado por Botelho Gosalvez, *op. cit.*)



## **SEGUNDA PARTE**



#### IV. LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR MINERO EN BOLIVIA

La situación geográfica de Bolivia es un elemento central, tanto de sus relaciones internacionales como de la forma que asume su proceso de desarrollo (Glassner, 1988). Desde su independencia, el país enfrentó múltiples problemas, entre los cuales se puede mencionar la depresión del sector minero por el descenso de la demanda mundial de plata, por los altos costos de transportar los minerales a la costa, distante a unos 400 km de terreno extremadamente difícil, el estancamiento político, derivado del frustrado intento del mariscal Andrés de Santa Cruz para unir a su país con Perú en una confederación y, por último, el fracaso de su proceso de integración territorial debido a la falta de población y recursos para valorizar la Amazonia y los valles orientales. De manera que durante el siglo XIX Bolivia experimenta dificultades muy serias para integrarse como nación y establecer un sistema económico viable. Todo lo cual tendió a exacerbarse con el estallido de la Guerra del Pacífico en febrero de 1879.

##### **Hasta la Guerra del Chaco**

El conflicto bélico con Chile dio lugar a cambios en los grupos dominantes del país. Fueron los capitalistas mineros (Hermosa Virreira, 1983; Peñaloza, 1987) quienes se hicieron cargo del control político. Es el momento en que los Aramayo, Hochschild y Patiño empiezan a presionar para lograr posiciones de poder en la estructura política. A partir de 1880, una serie de presidentes civiles, conservadores y liberales, compartieron y estabilizaron las relaciones de poder. Si bien conservadores y liberales diferían respecto a la cuestión religiosa, estaban de acuerdo en la necesidad de desarrollar el país. Por ello, el periodo 1880-1899 constituye un parteaguas con relación a lo que había ocurrido en las décadas anteriores.

En efecto, en esa década los gobiernos conservadores buscaron recursos para expandir la actividad minera, construyeron una red ferroviaria con ramificaciones internacionales hacia Argentina, Brasil y Chile y sentaron las bases de lo que sería el desarrollo boliviano hasta 1952: la economía del estaño. Durante ese decenio se pasa del predominio de la plata a la del estaño. El aumento de la demanda en el mercado internacional a partir de 1900 fortaleció a los capitalistas que se habían vinculado a la explotación de ese mineral y los hizo ocupar posiciones de poder en la estructura política. La pérdida de la centralidad de la plata y su sustitución por la del estaño acarreo el cambio en la composición de la clase capitalista que se hizo mucho más cosmopolita y se abrió al extranjero. Las empresas dedicadas a la extracción de estaño establecieron vínculos con capitales extranjeros, sobre todo ingleses, que contribuyeron a procesar el metal en su fase final y a cubrir las necesidades de inversión de esas empresas (Almaraz, 1987; Gómez, 1978).

Es a partir de lo que se ha denominado el periodo liberal de la historia de Bolivia (1899-1920) cuando se resuelven algunos de los problemas que habían frustrado el desarrollo del país en el siglo XIX. Las iniciativas de los barones del estaño forzaron un acuerdo definitivo con Chile en 1904 y resolvieron la llamada cuestión del Acre con Brasil. Ambos acuerdos derivaron en nuevos ingresos para el Estado boliviano, pues se hicieron sobre la base de indemnizaciones. Con esos fondos se financiaron los ferrocarriles hacia la costa y Brasil, y los proyectos mineros más sobresalientes. Cabe subrayar aquí que, en ese momento, el capital boliviano fue capaz de mantener el control de la riqueza minera y, a diferencia de lo que ocurría en Chile y Perú, sus relaciones con el capital extranjero eran más contractuales que dependientes. En efecto, como resultado de la indiferencia que manifestaron tanto ingleses como estadounidenses por invertir en su país, los capitalistas bolivianos aprovecharon esa circunstancia para negociar espacios, por ejemplo en la fundición y refinación del estaño en Inglaterra o Estados Unidos (Contreras, 1990), procesos en los cuales pudieron asegurar una participación financiera, desde muy temprano.

No obstante el auge que experimentó la economía como resultado de la Primera Guerra Mundial, de 1914 a 1918 (Albert, 1988), y de las inversiones en los ferrocarriles, surgieron discrepancias en los grupos políticos, especialmente como resultado de la aparición de los *republicanos* y de sus enfrentamientos intestinos en la lucha por el poder. En efecto, en 1920 éstos dieron un golpe de Estado pero inme-

diatamente después se dividieron, iniciando así una serie de conflictos que se prolongaron durante toda la década de 1920-1930 y que se encarnaron en las fracciones representadas por Juan Bautista Saavedra y Daniel Salamanca. La toma del poder por este último en 1930 se da en un contexto de tensiones con los liberales y con los obreros del estaño que, habiendo empezado a organizarse a principios de 1918, declaran varias huelgas. Vale la pena recordar que los republicanos habían apoyado el proceso de organización de los mineros (Querejazu, 1984). Salamanca surge cuando los republicanos, habiéndose apoderado del Estado, ya no compartían los proyectos que habían impulsado en los años anteriores. Así, se acentúa la explotación de los mineros en los yacimientos del altiplano y los barones del estaño dan su apoyo a Salamanca. Sin embargo, el suceso más significativo de su gobierno es el estallido de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, ligada a la cuestión del petróleo (Malloy, 1970), conflicto con el que se hará patente, una vez más, la naturaleza predatoria del capital extranjero en América Latina.

### **Desde la Guerra del Chaco hasta las jornadas de abril de 1952**

En efecto, los descubrimientos de petróleo por la Standard Oil Corporation en los valles orientales de Bolivia y la búsqueda del control absoluto de su explotación llevó a Bolivia a la guerra con Paraguay en la que perdió 100 000 vidas y vastos territorios. Ejemplo renovado de lo que con frecuencia había ya ocurrido en otras partes de América Latina (en particular en América Central y en el Caribe), la estrategia de la Standard Oil Corporation, sin recurrir a la fuerza armada de su país de origen, consiguió resultados similares a los de la United Fruit en Honduras o Nicaragua en el mismo momento pero con el apoyo de las cañoneras y de los marines.

La derrota de Bolivia frente a Paraguay en la Guerra del Chaco dividió nuevamente a los grupos dominantes. Aparecieron nuevos grupos políticos animados por socialistas y comunistas que, después de 1935, al finalizar la guerra, se hicieron más visibles, a pesar de que no habían logrado obtener una representación entre los obreros. Sin embargo, lo más significativo en términos de la diversificación política que ocurría en Bolivia después de la Guerra del Chaco tenía que ver con la aparición de sectores nacionalistas en las fuerzas armadas que, haciendo un balance negativo de la aventura de la guerra y de los que

se habían embarcado en ella, dan un golpe de Estado en 1936 y ponen en marcha un proceso novedoso, premonitorio de lo que sería la experiencia de la revolución nacionalista de 1952, en el que sobresale la creación del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) (Antezana, 1985).

En efecto, entre 1936 y 1939, con la toma del poder por los coroneles David Toro y Germán Bush, sucesivamente, Bolivia inició una nueva experiencia política en la que los sectores populares empezaron a desempeñar un papel central y en la que se tomaron medidas encaminadas al fortalecimiento del Estado como agente económico. Ambos factores pasarían a ser elementos fundamentales del proyecto puesto en práctica por el MNR a partir de 1952. Así, en 1937 se nacionalizaron las propiedades de la Standard Oil Corporation y se creó la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), con lo que Bolivia fue el primer país latinoamericano en nacionalizar el sector petrolero. Igualmente, se expidió un código del trabajo que fue la base de la legislación social y se promulgó una nueva constitución que subrayó la primacía del Estado sobre la propiedad privada y reforzó sus atribuciones en la defensa de los ciudadanos. No obstante, los coroneles que se habían hecho cargo del país en 1936 encontraron oposición a sus proyectos y tuvieron que tomar medidas cada vez más autoritarias para imponerlos.

En abril de 1939, Bush trató de imponer la Constitución de 1938 mediante la disolución por decreto del Congreso y el gobierno. Con ello cerró todas las posibilidades para constituir una coalición civil. Al no lograr superar la oposición existente en el país contra las medidas propuestas y frustrado por esa imposibilidad, Bush se suicidó en noviembre de 1939, lo que provocó la restauración de las fracciones más conservadoras del ejército, al mando del general Carlos Quintanilla.

Cuando Quintanilla convocó a elecciones en 1940, Peñaranda se hizo cargo del país. La restauración conservadora significó un alto grado de colaboración con Estados Unidos con el fin de abastecerlo de estaño para el esfuerzo de guerra (Morales, 1984). En efecto, con la invasión japonesa del sudeste asiático en 1941, Bolivia se transformó en una pieza clave del tablero político internacional en la medida en que las principales reservas de estaño se encontraban en su territorio. Estados Unidos obligó a Bolivia a proporcionarle volúmenes importantes de ese metal a precios que no guardaban relación con los imperantes en el mercado mundial. De acuerdo con LeBot,

Bolivia tenía la obligación de vender su producción a los aliados a precios "democráticos" sin proporción con los precios vigentes en el mercado mundial y se pudo calcular que, bajo esta sola forma, la contribución boliviana al esfuerzo de guerra entre 1941 y 1945 fue diez veces superior al total de la ayuda proporcionada por Estados Unidos al conjunto de América Latina durante esa década (1981).<sup>1</sup>

Dicha situación puso a Peñaranda en contradicción con el Congreso y fortaleció las posiciones de la izquierda que había tomado las banderas de los mineros y de la defensa del patrimonio nacional. De ahí en adelante el proceso político boliviano se confundirá con las relaciones entre el Estado y el sindicalismo, el cual ganará posiciones derivadas del lugar estratégico que la minería ocupa en la economía del país.

En efecto, la serie de golpes y contragolpes que tienen lugar en la década de los cuarenta, antesala de la revolución de 1952, reflejan bien la tensión existente entre los barones del estaño y los sindicalistas, inspirados en el trotskismo pero a la vez fieles representantes de las demandas de los trabajadores. Esta tensión se plasma claramente en la tesis de Pulacayo, aprobada el 8 de noviembre de 1946 en el Congreso Extraordinario de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) (Lora, 1980; Zavaleta, 1978).<sup>2</sup>

Después de la caída de Gualberto Villarroel, sucesor de Peñaranda en la Presidencia de la República, el MNR se transforma radicalmente, liberándose de su ala fascistoide y aliándose con los sectores mineros y obreros industriales de La Paz. Atrajo a los líderes del Partido Obrero Revolucionario (POR) que controlaban a la FSTMB y aceptó la lógica de la tesis de Pulacayo en la que, a partir de un diagnóstico muy elaborado de la posición de Bolivia en el contexto internacional y del proceso de su economía y de su sociedad, se buscaba presentar un proyecto alternativo basado en la conquista de posiciones por el movimiento obrero. La tesis de Pulacayo, redactada por Lora, puso en blanco y negro lo que eventualmente se transformaría en el eje de la acción de los mineros bolivianos. En efecto, lo que en dicha tesis se

<sup>1</sup> Recientemente, John Hillman presentó una argumentación que cuestiona la mencionada contribución de Bolivia al esfuerzo bélico estadounidense. Véase "Bolivia and British tin policy", *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, parte 2, mayo de 1990.

<sup>2</sup> La tesis de Pulacayo está transcrita en Michael Lowy, *El marxismo en América Latina (de 1909 a nuestros días)*, México, Ediciones Era, 1982.

denomina las "reivindicaciones transitorias" constituye un programa de acción extremadamente detallado no sólo para el sindicalismo boliviano sino también para los trabajadores de otros países del continente.

Lo anterior sentó las bases del fortalecimiento de la base social del MNR que logró plasmar una ideología revolucionaria cuyos resultados fueron visibles en la guerra civil de agosto-septiembre de 1949 que sirvió de ensayo general de la revolución de 1952. A pesar de que el ejército defendió al gobierno, la guerra civil tardó en concluir. Sólo en las elecciones de 1951 pudo comprobarse que el sistema político boliviano se encontraba en una crisis final, dado el colapso del papel de mediador que había desempeñado el Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR) entre los grupos populares y los partidos conservadores. El escenario del 52 estaba montado.

### **La revolución de 1952**

Las "jornadas de abril", que resultan del desconocimiento del triunfo en las elecciones de 1951 de la planilla de Paz Estenssoro y Siles Suazo, se identifican con una movilización popular que el general Hugo Ballivian trató de enfrentar sin éxito, ya que no pudo encontrar una base social para hacer frente al proyecto del MNR. De manera que la fuerza del movimiento social identificado en la historia como la revolución de 1952 se explica por la incapacidad de la derecha para gobernar y el éxito del MNR para dividirla, la movilización obrera constante y sostenida que impide la aplicación de cualquier plan de estabilización económica y la división y desintegración del ejército (que se había iniciado a fines de los treinta) que no logra cohesionarse frente a los desafíos que plantea la situación (Malloy, 1970; Malloy-Thron, 1971; Zavaleta, 1978, 1983).

Las primeras medidas del nuevo gobierno se identifican con la nacionalización de la minería del estaño y con el establecimiento del control obrero con derecho a veto, ambas incluidas en el decreto firmado por Paz Estenssoro el 31 de octubre de 1952 en el campamento María Barzola, cerca de la mina Siglo XX-Catavi, a 4 500 metros de altura, en medio de salvas de dinamita, detonadas por los mineros. Esto ocurre después de creada la Central Obrera Boliviana (COB) y de que los mineros definieran una estrategia de alianza política con el gobierno del MNR, contrapuesta a las concepciones de independencia

sindical que los comunistas bolivianos proponían (Lazarte, 1987). Con la nacionalización del estaño, la creación de la Comibol y de la COB, se constituye el escenario político que tendrá vigencia por lo menos hasta 1985, año en que el cierre de la mina Siglo XX-Catavi, la reorganización de la Comibol y la crisis de la COB, abren un nuevo periodo en la historia de Bolivia. Durante el lapso señalado, 1952-1985, la relación entre el Estado boliviano y la Comibol es el rasgo definitivo del proceso económico, pues son las exportaciones de estaño las que dan vida a las finanzas del gobierno y, por tanto, a sus proyectos futuros.

Al encarar las relaciones entre la Comibol y el Estado vale la pena subrayar que cuando la empresa nacional se hace cargo de las minas de estaño, éstas se encontraban en un estado deplorable, el cual se acentuó aún más con la nacionalización. Además, el costo de la indemnización a los grupos Patiño, Aramayo y Hochschild provocó de inmediato un problema tanto de liquidez como político, para legitimar una decisión que ponía en entredicho la postura nacionalista del nuevo gobierno. La experiencia boliviana en el asunto del pago de la indemnización por las minas expropiadas será más tarde la piedra de toque en Chile y Perú en 1971 y 1974, cuando la negativa de esos países a pagarla suscitó una violenta reacción de Estados Unidos (encabezada por el secretario de Estado, Kissinger). Quizás sea en esta decisión del gobierno de Paz Estenssoro donde se refleje con más claridad el carácter "nacionalista-revolucionario" de la revolución del 52, más cercana a la experiencia de México que a las de Chile y Perú.

Por otra parte, la nacionalización de las minas no llevó consigo el control de la fundición del metal, la cual se mantuvo en manos de las empresas creadas en Estados Unidos e Inglaterra por los empresarios del estaño. Por lo menos hasta 1971 Bolivia tuvo que enviar concentrados a las fundiciones de Liverpool y Texas, sin poder manejar el ciclo de la comercialización en forma cabal; incluso cuando a partir de ese año pudo empezar a fundir una proporción de esos concentrados, gracias a la ayuda económica de Alemania, la situación económica de la Comibol no mejoró significativamente (Fox, 1985).

Para colmo de males, la Comibol asumió el control de la minería del estaño en un momento en que sólo con una inyección masiva de capital y de innovaciones tecnológicas se podrían resolver las dificultades que enfrentaban las minas. Ni lo uno ni lo otro estuvo disponible. La empresa no pudo abrir nuevas minas ni mejorar la explotación de las existentes. El deterioro de las condiciones de producción se

agravó en la medida en que no invirtió en maquinaria ni en la estructura interna de las minas.

A pesar de ello, la Comibol, en respuesta al proyecto estatal y a las presiones sindicales, desarrolló una política social que mejoró significativamente la condición de vida de los trabajadores. De esta manera, la empresa no pudo cumplir sus propósitos de rentabilidad y se vio obligada a asumir funciones más identificadas con las metas políticas del Estado que con un proyecto definido en términos estrictamente económicos (Canelas, 1981; Céspedes, 1987; Fox, 1985; Latin American Bureau, 1987; Malloy, 1970). A pesar de que la Comibol trató de mejorar su *status* en tanto empresa para poder solicitar créditos y asistencia técnica, las presiones estatales y sindicales le impidieron lograr dicho propósito. Los estudios realizados por diversos consultores (citados por Fox, 1985) revelaron que el gasto social de la empresa consumía recursos cuantiosos que debían extraerse de los que eran generados por la producción, ya que el Estado no se hallaba dispuesto a financiarlos con el gasto corriente. A este respecto, es indispensable decir que, dada la ubicación geográfica de los yacimientos era y es difícil esperar una posición diferente de parte de cualquier empresa dedicada a su explotación. En efecto, si tomamos el ejemplo de la mina Siglo XX-Catavi, situada a 4 500 metros de altura, en un lugar poco menos que inaccesible, con conexiones difíciles a las ciudades de Oruro o Potosí, no podemos sino concluir que para hacer viable la operación, la Comibol debió hacerse cargo de todos los gastos de reproducción de la fuerza de trabajo, ya que, de lo contrario, la producción no podría realizarse. En consecuencia, el problema se trasladó hacia la viabilidad de la economía del estaño en su conjunto y no a la posibilidad de que la Comibol fuera o no rentable en términos estrictamente económicos.

Si la viabilidad de la economía del estaño descansó por décadas en las espaldas de los mineros y sus familias, que debieron soportar condiciones de trabajo y de vida deplorables (Nash, 1979), la pregunta central que debe hacerse tiene más que ver con la relación que debe haber necesariamente entre la producción y la reproducción de la fuerza de trabajo en el sector minero. Si aquélla no existe, dados los parámetros en que debe darse el proceso productivo, es claro que la actividad minera es por definición inviable. Las inversiones en el sector no pueden distinguir lo que pertenece al área productiva y lo que corresponde a la reproductiva. Por ello los empresarios mineros, tanto nacionales como extranjeros, siempre han debido tener presentes las

condiciones que les iban a permitir contar con una fuerza de trabajo estable (enganche, campamentos, remuneraciones superiores al promedio nacional, etcétera).

En el periodo inmediatamente posterior a las jornadas de abril, la situación económica de Bolivia se deterioró. En particular, el sector minero nacionalizado y administrado por la Comibol se vio en apuros financieros debido a una crisis de liquidez desencadenada por las transferencias que la empresa realizó, por orden presidencial, a otros sectores. Además, los mineros empezaron a presionar al Estado y ello contribuyó a distanciar a la COB del MNR en una instancia central, el gabinete, en el cual participaban varios ministros del sector obrero. Para enfrentar el deterioro económico, durante la presidencia de Siles Suazo se aplicó un plan de estabilización que tuvo repercusiones negativas en la situación de los trabajadores. En parte como resultado de este deterioro, los mineros y la COB presionaron para que se reglamentara la contratación colectiva y la seguridad social, lo cual no tuvo mayor éxito dada la prioridad gubernamental de estabilizar la economía. Sin embargo, esto no llegó a mayores en la medida en que la COB no quiso enfrentarse al gobierno y mantuvo una postura crítica pero no por ello intransigente. No ocurría lo mismo en los campamentos mineros, en donde los trabajadores pertenecientes a la FSTMB tuvieron serios enconzones con los ministros del MNR. Indicios de represión aparecieron con las decisiones tomadas por los ministros de Defensa y Trabajo en relación con las presiones de los trabajadores. En suma, los nexos entre los trabajadores, que habían desempeñado un papel central en las jornadas de abril, y los representantes estatales se deterioraron fuertemente poco tiempo después de iniciado el gobierno del MNR (Lazarte, 1987).

Después de 1961 y como resultado de la aplicación del Plan Triangular (asociado a las presiones estadounidenses sobre Bolivia pero incluyendo recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, de Estados Unidos y de Alemania Federal), dichas relaciones tendieron a la ruptura, la que tuvo lugar en diciembre de 1963, poco antes del golpe de Estado encabezado por el general René Barrientos. Cuando Barrientos toma el poder, los mineros se habían desligado del MNR que pasó a la clandestinidad. Juan Lechin, el líder de los mineros, es deportado a Paraguay y muchos dirigentes sindicales son apresados. Pasarán varios años antes de que el sindicalismo boliviano recupere las posiciones que había tenido en los años cincuenta. Mientras tanto, Barrientos tomaba medidas represivas en los minerales para intentar

normalizar las operaciones productivas con el fin de que el país pudiera contar con las divisas necesarias para su proceso de desarrollo.

### **El regreso de los militares**

De 1964 a 1969 la situación política asume rasgos excluyentes y los militares tratan de encontrar aliados en los campesinos, que hasta entonces no habían figurado mayormente en la política boliviana. Debido a su marginación política, los campesinos aceptaron los llamados de las fuerzas armadas y apoyaron sus esfuerzos de cooptación. Al mismo tiempo, los militares promueven ataques en contra del liderazgo sindical y político que había ocupado posiciones de poder en el periodo anterior. Así, Lechin es acusado de diversos errores, entre los cuales sobresale su apoyo al pago de la indemnización a los barones del estaño, su apoyo al Plan de Estabilización y a la aprobación del Código Davenport, muy favorable al otorgamiento de concesiones mineras (Malloy, 1970). Finalmente, durante este periodo, la evolución de la economía minera fue de mal en peor. Los déficit de la Comibol se agudizaron y las tensiones laborales en las minas dieron fe de un radicalismo muy anclado en las bases trabajadoras. El sindicalismo minero se había alejado de su vocación estatal de los años cincuenta, y su acción tendió a focalizarse en las minas. La estrecha relación entre los líderes y su base hizo que el sindicalismo minero se desmarcara de la gestión estatal a la que lo habían llevado los dirigentes del MNR y la participación de algunos líderes sindicales como Lechin en los gabinetes presidenciales (Lazarte, 1987).

De esta manera, cuando Barrientos aplica medidas represivas radicales en las minas, y en particular en la Siglo XX-Catavi (la noche de San Juan, junio de 1965), la capacidad de reacción de los mineros es considerable (Viezzén, 1977). Sin duda los dramáticos efectos de esta capacidad defensiva en la productividad del trabajo en las minas, hizo cada vez menos rentable su explotación y llevó a la Comibol al constante desequilibrio financiero. A la vez, el poder minero representó, en el contexto latinoamericano, una situación inédita, ya que demostró que los trabajadores podían enfrentarse al Estado, no desde la cima del poder sino desde las bases mismas de su constitución (Zavaleta, 1978).

Esto fue lo que se reflejó en el periodo que transcurre entre octubre de 1970 y agosto de 1971 en el que el gobierno del general Juan

José Torres fue testigo del mayor nivel de movilización que ha tenido lugar en el continente (Iriarte, 1976; Zavaleta, 1972, 1978). En efecto, la fuerza de la Asamblea Popular y la importancia de las movilizaciones que tuvieron lugar durante ese periodo provocaron una reacción muy fuerte en los sectores conservadores que dieron pie a la constitución de un régimen dictatorial, en el que se tomaron medidas de reorganización política de más aliento con el propósito de alinear a Bolivia con el proyecto neoliberal que ya se estaba aplicando en Brasil y que poco después se pondría en práctica en Argentina y Chile.

El gobierno del general Hugo Banzer (1971-1978) dio lugar a una persecución política orgánica: se prohibieron todas las manifestaciones sociales, se descabezaron los sindicatos, se promulgó un nuevo código del trabajo pero, sobre todo, se buscó reorganizar el funcionamiento de la economía para plantear las bases de un desarrollo más firme. Sin embargo, el carácter corporativo del gobierno militar encabezado por Banzer convirtió, como lo plantea LeBot, "al aparato político-administrativo y a las empresas estatales en instrumentos de poder y de enriquecimiento de la casta militar, cuyos intereses fueron de esta manera estrechamente articulados a los del capital extranjero y a los de una burguesía local políticamente débil" (1981).

Los esfuerzos de Banzer por consolidar una base social entre los campesinos, prolongación de lo que había tratado de hacer Barrientos, tuvieron más éxito que con éste pero ese apoyo no duró mucho pues los hombres del campo encontraron obstáculos a sus aspiraciones que Banzer no pudo superar. Además, la COB había empezado a reconocer las demandas de los campesinos como propias, lo cual ayudó al inicio de la constitución de una alianza obrero-campesina en Bolivia.

El gobierno de Banzer asumió entonces las características que tomaron sus homólogos de Uruguay (1973), Chile (1973) y Argentina (1976), respectivamente (encabezados por Pinochet y Videla, en particular), al tratar de representar a los sectores más pudientes de sus sociedades y excluir a los sectores populares de cualquier acceso al sistema político, junto con la aplicación de medidas represivas radicales. Sin embargo, es quizás importante subrayar que el gobierno de Banzer no consiguió poner en marcha una estrategia neoliberal, cosa que sus congéneres lograron rápidamente. Su política con la Comibol y el sector minero en general no consiguió reordenar las finanzas del sector ni emprender un plan de desarrollo hacia el futuro. Por ello, el gobierno que estuvo en la mejor posición para corregir el rumbo seguido desde 1952 tampoco encontró la forma de hacerlo eficazmen-

te. Asimismo, Banzer no pudo utilizar la cuestión de la mediterraneidad de Bolivia como punto de confluencia de las fuerzas políticas ya que los contactos que estableció con Pinochet en 1976, que se identifican con el denominado "abrazo de Charaña", no dieron frutos (véase el capítulo III). De todas maneras, en ese fin de los setenta se estaban ya sembrando las bases de lo que se transformaría en la gran crisis de los ochenta: el estaño estaba llegando al límite de su rentabilidad y el país no encontraba un rumbo preciso (Flacso-Bolivia, 1986).

### La década de los ochenta

No obstante el paralelismo entre los gobiernos de Banzer, Pinochet y Videla, y quizás como resultado de las diferencias que acabamos de señalar, es evidente que el primero se vio presionado para la realización de elecciones antes que sus homólogos en los otros dos países. En efecto, en noviembre de 1977 se hizo la convocatoria respectiva y al mismo tiempo se generó una dinámica de apertura política que permitió aumentar los márgenes de maniobra de todos los actores sociales. No obstante, los resultados de las elecciones fueron rechazados por sectores de las fuerzas armadas que desencadenan golpes de Estado sucesivos (de los generales Natush Bush y García Meza, respectivamente). La situación volvió a estabilizarse en octubre de 1982, cuando Hernán Siles Suazo ganó las elecciones y ocupó la Presidencia de la República.

La presidencia de Siles (1982-1985) es símbolo de la descomposición del proyecto del MNR del 52. En su transcurso, de diversas formas, se expresaron dos lógicas: la obrera, partidaria de restablecer el proyecto del 52, y la estatal, que pretendía sanear la economía y buscar la salida a los bloqueos políticos y económicos que impedían el desarrollo del país (Lazarte, 1987). Las dos lógicas, que se contradecían mutuamente, no hicieron sino exacerbar las presiones de la base trabajadora sobre el sistema político. Como la situación económica no mejoraba, los mineros y otras categorías (maestros, petroleros, transportistas) obligaron a la COB a mantener una presión constante sobre el gobierno de Siles. Para hacer las cosas aún más difíciles, el precio del estaño se desplomó en el mercado internacional y agudizó la coyuntura económica caracterizada por la hiperinflación. Todas estas presiones hicieron insostenible al gobierno de Siles, quien renunció a la Presidencia de la República. Paz Estenssoro lo relevó en julio de

1985. En ese momento se inició una nueva etapa del desarrollo político boliviano (Dunkerley, Morales, 1985).

En efecto, Paz Estenssoro, si bien es elegido como representante del MNR, aplica una política neoliberal simbolizada por el decreto 21060, mediante el cual buscó hacer frente a la descomposición de la economía y el caos político. Una medida de suma relevancia para nosotros fue la decisión de la Comibol de despedir a los trabajadores de la mina Siglo XX-Catavi en diciembre de 1985. Con ello se admite que el estaño ya no puede seguir siendo el soporte de la economía boliviana y se da por sentado que el Estado y la sociedad deben encontrar otras fuentes para la dinámica económica. El radicalismo del decreto 21060 tuvo resultados relativamente rápidos ya que en 1986 y 1987 el país empezó a ver que era posible superar la crisis del periodo 1980-1985. En ello, ni duda cabe, tuvo también un papel la economía del narcotráfico que permitió contar con un soporte de divisas para mantener funcionando al país; vale la pena mencionar asimismo que la apertura comercial favoreció también el incremento del contrabando desde Chile y Brasil, muy útil para abastecer al país de alimentos y otros bienes indispensables. De 1985 a 1987, las fuerzas políticas de izquierda, en particular la COB, trataron de hacer frente a Paz Estenssoro, pero sin éxito. La acción obrera se desarticuló, el peso central de los mineros desapareció con el despido de sus principales cuadros y la COB se transformó en una organización cupular que sólo conservó el discurso contestatario del poder pues carecía ya de la capacidad de movilización y del reconocimiento de su base social (Lazarte, 1989).

La situación económica mejoró poco a poco. Se recuperó la actividad en la manufactura, la construcción, el comercio y los transportes. Sin embargo, la minería registró el nivel de actividad más bajo en diez años, por lo que el país necesitó encontrar rápidamente sustitutos para un sector que por décadas había sido central en la economía nacional. Las reformas a las leyes tributarias permitieron mejorar las finanzas públicas, a pesar de que las exportaciones de petróleo y gas a Argentina se redujeron como consecuencia de las bajas en el precio y por el retraso considerable de Argentina en sus pagos a Bolivia. Por su parte, la significativa disminución de la deuda externa boliviana en el mercado internacional alivió la situación de la economía en la medida en que el país no se vio obligado, como otros de la región, a hacer remesas de moneda dura al exterior. Todo ello tuvo lugar con el sacrificio de los niveles de ingreso de la población trabajadora que se

encontró desarticulada organizativamente y viviendo en condiciones deplorables.

A la fecha, y habiendo asumido un nuevo gobierno en julio de 1989 (encabezado por el presidente Paz Zamora), se observa un congelamiento de la situación económica en la que la minería desempeña un papel cada vez menos significativo. Bolivia se encuentra en la búsqueda de un modelo de desarrollo en donde la minería ya no desempeñe el papel central que tuvo, al menos desde que la plata, por un lado, y el estaño, por otro, encontraron colocación en el mercado mundial. Puede ser que la actividad agrícola de los valles orientales, algunos recursos mineros que hasta ahora no habían sido muy significativos, como es el oro, el litio o el zinc, puedan dar pie a dicho nuevo modelo de desarrollo. No obstante, por el momento, y quién sabe hasta cuándo, son el petróleo y el gas, con una contribución importante del narcotráfico, los que mantienen en pie a la economía y a la sociedad bolivianas.

### **Conclusión**

Al llegar al fin de este breve repaso de la historia de Bolivia, vale la pena subrayar algunas cuestiones que se deben tomar en cuenta en el análisis de las relaciones internacionales de dicho país, y en especial las que sostiene con Chile y Perú.

En primer lugar, sobresale el carácter altamente inestable de la trayectoria política de dicho país. En los cien últimos años, en los cuales hemos enfocado la atención, Bolivia ha experimentado una evolución política que, si bien guardó algunos paralelismos con lo que ocurrió en otros países, por ejemplo en el tránsito desde el régimen oligárquico a regímenes populistas y dictatoriales, ello fue acompañado por tensiones más intensas que las que prevalecieron en las otras naciones que siguieron el mismo proceso. Además, la presencia de fuerzas políticas ligadas estrechamente al proletariado minero, o confundidas con él, demostraron que la presencia popular en Bolivia fue mucho más poderosa que en los otros países. En efecto, el sindicalismo de las minas de estaño estuvo directamente involucrado en las luchas por el poder sin que las instancias mediadoras de partidos intercedieran por los intereses de los trabajadores en la estructura política.

Otro factor importante que debe tomarse en cuenta es que la his-

toria de Bolivia en el siglo XX se confunde con la historia de la minería del estaño. Durante más de 50 años dicha industria estuvo en manos de los llamados barones del estaño (Hochschild, Aramayo y Patiño) y fue sólo con la revolución de 1952 que se les pudo arrebatar el control sobre su producción y comercialización. La nacionalización del estaño en 1952 no disminuyó, sin embargo, la dependencia de Bolivia respecto a los fluctuantes ingresos del estaño en el mercado mundial y quizás sería posible afirmar que debido al peso que adquirió el proletariado minero en el sistema político, dicha dependencia tendió, antes bien, a aumentar. Tenemos entonces que, como dijo alguna vez José Martí para caracterizar la relación de Cuba con el azúcar: "sin estaño no hay Bolivia."

En la actualidad, cuando la minería del estaño es sólo un fantasma y Bolivia busca desesperadamente otra base de sustentación para su proceso de desarrollo, aparece con toda claridad la especial relevancia que tenía el estaño en el periodo 1880-1985. A diferencia de Perú, en que las exportaciones mineras no representaron más de 20% del total de sus ventas al exterior por un largo tiempo, ya que sólo después de 1950 dicha proporción se incrementa significativamente, y de Chile, que en los últimos 15 años rompió con su tan peligrosa dependencia de la exportación de cobre, Bolivia está en estos momentos sin proyectos viables de desarrollo, dada la ausencia del estaño como motor de su economía.

Por último, podemos destacar que el problema de la inestabilidad política combinada con la dependencia del estaño convierten a Bolivia en un país cuya viabilidad ha estado en entredicho y al que difícilmente se le podría concebir un destino a muy largo plazo. La situación actual, en que su economía funciona en gran medida por los ingresos subterráneos del narcotráfico y del contrabando, no se presta a la formulación de proyectos de poca envergadura. Bolivia se enfrenta hoy día a un desafío fundamental, cual es el de la constitución de un nuevo modelo de desarrollo que, de alguna manera, pueda utilizar sus recursos naturales y también los recursos humanos que hoy se encuentran disponibles, sin domicilio ocupacional fijo. Quizás los únicos que ahora están en una situación un poco más segura que los habitantes de las ciudades y los mineros sean los campesinos de los valles orientales. En efecto, el sector agropecuario es el único que creció algo en los últimos años (22.9% en 1984; 9.1% en 1988), si bien últimamente ha alcanzado tasas de crecimiento negativas (—4.7% en 1986 y —0.2% en 1987). Estas cifras probablemente reflejen más el auge

agrícola provocado por el cultivo de la hoja de coca que un desarrollo agropecuario auténtico, orientado a satisfacer la demanda alimenticia del país (CEPAL, 1986).

En este contexto, ¿cómo imaginar la posición de los dirigentes políticos bolivianos respecto a las relaciones internacionales del país?; ¿cuáles pueden ser las prioridades internacionales de una nación colocada en la encrucijada descrita? Hemos mencionado ya la focalización de la elite política boliviana en el asunto de la mediterraneidad. Dicha cuestión constituye un punto clave de la estructura del Estado boliviano (Anaya, 1987). La perseverancia en la reivindicación de la salida al mar y la imposibilidad de lograr una salida negociada hacen pensar que esa cuestión sirve de cemento del sistema institucional de Bolivia. No se trata tanto de lograr el objetivo de la salida al mar como de mantener una cierta estabilidad política. En esa tarea las fuerzas armadas desempeñan un papel central, ya que su viabilidad como agencia del Estado depende en gran medida de que se mantenga viva la idea de una posible reconquista de los territorios perdidos en la Guerra del Pacífico.

No obstante, si bien sería absurdo y superficial limitar el ámbito de la política internacional de Bolivia a su litigio con Chile (Glassner, 1988; Holland, 1975; Morales, 1984), dadas las fronteras que posee con Argentina, Brasil, Paraguay y Perú, este asunto parece opacar todo lo demás, y ello es, sin duda, un obstáculo para la diversificación de los contactos. Las relaciones internacionales de Bolivia revelan poca consistencia y escasez de proyectos de gran envergadura que pudieran ser la base de un desarrollo futuro. Esta situación augura males tanto desde el punto de vista de la relación con Chile como con el resto de los países con los cuales Bolivia debe relacionarse económica y políticamente.

## Referencias

- Albert, Bill (1988). *South America and the First World War*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Almaraz, Sergio (1987). *El poder y la calda: el estaño en la historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro (5a. edición).
- Antezana, Luis (1985). *Historia secreta del Movimiento Nacionalista Revolucionario*, La Paz, Librería Editorial Juventud.
- Canelas Orellana, Armando (1981). *¿Quiebra de la minería estatal boliviana?*, Cochabamba, Editorial Los Amigos del Libro.

- Céspedes, Guido (1987). *Bolivia: ciclos de acumulación y periodos de transición*, La Paz, Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1986). *Bolivia: 1950-1980: transformaciones, desequilibrios y cambios estructurales*, Santiago, octubre.
- Contreras, Manuel (1990). "Debts, taxes and war: the political economy of Bolivia, c. 1920-1935", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, parte 2, mayo.
- Dunkerley, James, y R. Morales (1985). "The crisis in Bolivia", Working Paper núm. 54, Kellogg Institute, South Bend, University of Notre Dame, diciembre.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Bolivia (1986). *El sector minero: crisis y perspectivas*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), febrero.
- Fox, David (1985). "Bolivian mining: a crisis in the making", en W. Culver y T. Greaves, *Miners and mining the Americas*, Manchester University Press.
- Glassner, Martin Ira (1988), "Bolivia's orientation: toward the Atlantic or the Pacific", en Philipp Kelly y Jack Child (comps.), *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*, Lynne Rienner Publishers.
- Gómez, Walter (1978). *La minería en el desarrollo económico de Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Gumucio, Jorge (1987). "Towards a sociology of international relations: the case of Bolivian quest for an outlet to the sea", tesis de doctorado, University of Pittsburgh.
- Greaves, Thomas, Xavier Albó y Godofredo Sandoval (1985). "Becoming a tin miner", en W. Culver y T. Greaves (comps.), *Miners and mining in the Americas*, Manchester University Press.
- Hermosa Virreira, Walter (1983). *Breve historia de la minería en Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Hillman, John. "Bolivia and British tin policy", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, parte 2, mayo.
- Holland, James (1975). "Bolivia", en Harold Eugene Davis y Larman Wilson (comps.), *Latin American foreign policies*, The Johns Hopkins University Press.
- Iriarte, Gregorio (1976). *Los mineros bolivianos (hombres y ambiente)*, Buenos Aires, Editorial Tierra Nueva, noviembre.
- Latin American Bureau (LAB) (1987). *The great tin crash: Bolivia and the world tin market*, Londres, abril.
- Lazarte, Jorge (1987). *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia. Historia de la Central Obrera Boliviana (COB), 1952-1987*, La Paz, ILDIS.
- (1989). "El movimiento obrero en Bolivia: crisis y opción de futuro de la Central Obrera Boliviana", en *Estudios Sociológicos*, vol. VII, núm. 19, enero-abril.

- Le Bot, Yvon (1981). "Los mineros bolivianos y el mercado mundial del estaño", en *Le Monde Diplomatique en Español*, febrero.
- Malloy, James (1970). *Bolivia: the uncompleted revolution*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- y Richard Thron (comps.) (1971). *Beyond the revolution: Bolivia since 1952*, University of Pittsburgh Press.
- Morales, Waltraud Queiser (1984). "Bolivian foreign policy: the struggle for sovereignty", en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (comps.), *The dynamics of Latin American foreign policies. Challenges for the eighties*, Boulder, Westview Press.
- Nash, June (1979). *We eat the mines and the mines eat us: dependency and exploitation in Bolivian tin mines*, Nueva York, Columbia University Press.
- Peñaloza Cordero, Luis (1987). *Nueva historia económica de Bolivia: siglo XX*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- (1984). *Nueva historia económica de Bolivia: la Guerra del Pacífico*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- (1985). *Nueva historia económica de Bolivia: el estaño*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Querejazu, Roberto (1984). *Llallagua: historia de una montaña*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Viezzler, M. (1977). *Si me permiten hablar: Testimonios de Domitila*, México, Siglo XXI Editores.
- Whitehead, Lawrence (1981). "Miners as voters: the electoral process in Bolivia's mining camps", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 13, núm. 2, noviembre.
- Widerkehr, Doris (1975). "Autonomy overshadowed: a Bolivian cooperative within the nationalized mining industry", manuscrito.
- Zapata, Francisco (1980). "Mineros y militares en la coyuntura actual de Bolivia, Chile y Perú: 1976-1980", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre.
- Zavaleta, René (1972). "Military nationalism and the Popular Assembly", *New Left Review*, núm. 73, mayo-junio.
- (1978). "El proletariado minero en Bolivia", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2.
- (comp.) (1983). *Bolivia, hoy*, México, Siglo XXI Editores.

## V. LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR MINERO EN CHILE

El desarrollo político de Chile durante el siglo XIX estuvo marcado por la ubicación marginal de Chile dentro del Imperio español y el carácter agrícola de su economía. Sólo a partir de 1850 empezaron a perfilarse algunos empresarios mineros que modestamente exportaron plata, oro y cobre (Fox, 1978). Por otra parte, la consolidación de un sistema político organizado, que se plasmó en la Constitución de 1833, permitió al país institucionalizarse y contar con un gobierno estable desde muy temprano en su historia republicana.

### **De la constitución del Estado nacional a la economía salitrera**

En este periodo constitutivo del sistema político de Chile tuvo un papel sobresaliente la figura de Diego Portales, considerado el principal creador del Estado. Contrariamente a lo que entonces ocurría en Bolivia y Perú, en donde los caudillos militares se disputaban territorios, sin conseguir la formación de alianzas políticas hegemónicas ni constituir proyectos nacionales, en Chile se producían consensos a cuya cabeza se situó la figura de Portales. Durante el periodo 1833-1891, el país goza por tanto de una estabilidad política que sólo se ve interrumpida por la guerra civil de 1891, en la que se enfrentaron fuerzas partidarias que sostenían distintos proyectos nacionales, en el umbral de la penetración imperialista, simbolizada por la explotación del nitrato de sodio (el salitre), emprendida por capitales ingleses poco antes del estallido de la Guerra del Pacífico e intensificada inmedia-

tamente después.<sup>1</sup> El salitre se producía en los territorios que Chile conquistó en esa guerra (la provincia boliviana de Antofagasta y la peruana de Tarapacá). Su explotación dio lugar a la construcción de redes ferroviarias en la pampa salitrera, a puertos en la costa norte del desierto de Atacama y al surgimiento de una serie de actividades urbanas como la bancaria y el comercio de exportación e importación, que diversificaron notablemente la actividad económica tanto en la zona salitrera como en el centro del país. Chile era, en esa época, un país poco poblado, ya que no alcanzaba los dos millones de habitantes, y predominantemente rural, pues sólo 21.8% de la población vivía en ciudades.

Además del salitre, la agricultura comercial desempeñaba un papel importante en la economía nacional. De 1850 a 1870 Chile había conseguido producir trigo para exportar. Así, lo colocó en California y en Perú y ello fortaleció a una oligarquía terrateniente, representada por el partido conservador, y a sectores urbanos, comerciantes y financieros representados por el partido liberal. Hasta el estallido de la Guerra del Pacífico en 1879, la exportación triguera podía considerarse fundamental en la dinámica económica chilena. Además, constituía el centro de lo que podía denominarse el mercado interno, ya que la exportación de salitre escasamente se reflejaba en las finanzas nacionales. Fue sólo hasta el término de la guerra en 1884 y después de que los líderes políticos empezaron a fiscalizar dichas exportaciones, para tratar de que el país se beneficiara de la misma, que el salitre empezó a formar parte propiamente de la economía nacional. Los ingresos por ese concepto empezaron a ocupar un lugar importante en el financiamiento del gasto público, que se dirigió sobre todo a la construcción de la red ferroviaria con que en esos años se unió a la capital con el sur de Chile (de aproximadamente 2 000 km). Asimismo, permitieron financiar las inversiones en puertos, tanto en el norte como en el sur, y el equipamiento urbano (iluminación, urbanización, transporte público).

Desde 1891 y hasta 1920, Chile fue gobernado por una oligarquía que acaparó el poder político y que después de la guerra civil de 1891

<sup>1</sup> En estricto sentido histórico es necesario mencionar que en 1851 Chile se vio enfrentado a desacuerdos políticos que han pasado a la crónica como "guerras civiles", lo cual indudablemente es una exageración. Incluso Maurice Zeitlin dedicó un libro a exponer su interpretación de esos conflictos. Véase *The civil wars in Chile*, Oxford University Press, 1985.

puso en marcha lo que pasó a la historia como la República Parlamentaria, en que la clase política se repartió las posiciones de poder (ministerios, intendencias y alcaldías en toda la nación). Durante ese periodo, a la par que se desarrollaba y expandía la economía salitrera en las provincias del norte, en el centro y el sur del territorio se desarrollaban actividades agrícolas basadas en la producción de vino, trigo y frutales. Existían entonces dos ejes en el funcionamiento económico del país, la agricultura y la minería, que funcionaban sin mayores contactos pero competían por un bien escaso, la mano de obra, que acudía a las salitreras atraída por los mejores salarios y la mayor libertad (Stickell, 1979). Además, estos dos ejes tenían mercados diferentes: la agricultura abastecía al interno, mientras que la minería al externo, en particular el de Inglaterra. Esta separación empezó a reflejarse en la estructura política, con el progresivo fortalecimiento del Partido Radical (fundado en 1859) que representaba los intereses de los mineros chilenos y de los sectores urbanos como los profesionales, los maestros de escuela y otras categorías de trabajadores urbanos como los comerciantes. El partido radical empezó a competir por posiciones en el Congreso y a disputar el monopolio del poder a los conservadores y liberales, en nombre de un proyecto democratizador y antioligárquico.

Sin embargo, es difícil dejar de reconocer la centralidad del salitre durante este periodo (Mamalakis, 1977). Gran parte de la actividad económica dependía de las exportaciones, a pesar de que el control nacional sobre su producción y comercialización era inexistente. Fue sólo hasta que las comisiones investigadoras nombradas por el Congreso Nacional denunciaron el maltrato a que se sometía a la mano de obra cuando pudo darse un cierto grado de injerencia estatal en dicha actividad. Junto con esas comisiones los trabajadores empezaron a organizarse en las denominadas "mancomunales" que agruparon a salitreiros, ferroviarios y portuarios en órganos de representación colectiva que más tarde se transformarían en sindicatos. Las dos décadas iniciales del siglo XX se caracterizaron tanto por la importancia del salitre en la economía como por la movilización de los trabajadores del sector, lo cual dio lugar a procesos políticos que se expresarían en 1920 en la elección a la Presidencia de la República de Arturo Alessandri.

En efecto, el deterioro político de la oligarquía terrateniente se debió en parte a que carecía de un proyecto de desarrollo que fuera más allá del simple uso de la renta salitrera pero también a su respuesta a las movilizaciones obreras. Ambos procesos fortalecieron las po-

siciones de líderes jóvenes como Alessandri que capitalizaron el descontento y propusieron reformas a la situación imperante. Fue así como se constituyó una coalición de fuerzas políticas, de la que incluso formaban parte los trabajadores salitreros, para dar la Presidencia de la República a Alessandri en las elecciones de 1920. (Vial, 1987.)

En esos años (1915-1920) también empezaron a desarrollarse las inversiones en la explotación del cobre por parte de empresas como Anaconda y Kennecott que se hicieron cargo de la apertura y de la puesta en marcha de las minas de Chuquicamata y El Teniente. El inicio de dicha explotación daría pie más tarde, después de la crisis generada por el descubrimiento del salitre sintético, a una transformación importante del foco de la actividad minera que pasó a centrarse en la producción de cobre por parte de esas compañías de origen estadounidense, que consiguieron desplazar al capital inglés del lugar que tenía en la economía minera chilena. (Aliaga, 1946; Culver-Reinhart, 1985; Mamalakis, 1976.)

La penetración del capital estadounidense en la minería del cobre tampoco tuvo lugar con una participación significativa del Estado chileno. Las compañías adquirieron las concesiones a los múltiples propietarios que las poseían y así empezaron a trabajar. Las disposiciones legales no impedían ni obligaban a las empresas a tratar con el Estado para lograr sus objetivos.

### **De la economía salitrera a la industrialización sustitutiva**

A pesar de los cambios que se estaban produciendo con el desplazamiento progresivo del salitre y su sustitución por el cobre, fue hasta la crisis de 1929 cuando dicho proceso se consolidó. En el periodo 1929-1932 el país se enfrentó a cambios radicales en el modelo de desarrollo que había seguido hasta entonces, es decir, el del crecimiento hacia afuera, en los términos de la CEPAL. La economía salitrera se derrumbó cuando los países centrales no lo requirieron más para fertilizar sus tierras y cuando la industria de los armamentos se modernizó en términos tecnológicos. De manera que es posible afirmar que en esos años se agotó el modelo económico que había seguido Chile desde 1880.

Además, el modelo político basado en el predominio de la oligarquía terrateniente, que se había puesto en entredicho con la elección de Alessandri en 1920 y con la entrada de los militares al poder gra-

cias al triunfo del general Ibáñez en las elecciones presidenciales de 1927, experimentó también una transición hacia el predominio de los grupos medios en el sistema político. Dicha transición se expresó no sólo por el desplazamiento de la oligarquía terrateniente sino también por la entrada al escenario político de nuevos partidos como el comunista (fundado en 1922; Ramírez Necochea, 1965) y el socialista (fundado en 1933; Drake, 1978). Ambos representaron a sectores sociales que, desde principios del siglo, habían constituido organizaciones parasindicales y que hasta entonces no habían encontrado canales de expresión política institucionalizados. Con esos partidos aparecen en Chile nuevas propuestas, como la de constituir una economía menos dependiente de la exportación de minerales y más centrada en el desarrollo de las actividades industriales. Tales argumentos se vieron fortalecidos por la crisis de 1929, que imposibilitó al país para importar bienes manufacturados.

Por tanto, en los años iniciales de la década de los treinta en Chile se había constituido una nueva opción política, identificada con un proyecto nacionalista y popular, cuyo centro se fue identificando con el partido radical, que en 1935 logró constituir un "frente popular" con la participación de socialistas y comunistas. Así, después del segundo periodo presidencial de Alessandri (1932-1938), que transcurrió sin pena ni gloria, el candidato del Frente Popular a la presidencia de la República, Pedro Aguirre Cerda, ganó las elecciones con un proyecto económico identificado con las ideas antes expuestas. Fue una catástrofe natural, el terremoto de 1939, la que sirvió para justificar la creación de la Corfo, entidad que se transformaría en el actor central del proceso de industrialización sustitutiva que emprendería el gobierno chileno en los años cuarenta y cincuenta (Cavarozzi, 1972).

La pequeña y mediana minerías ocuparon un lugar privilegiado en la puesta en práctica de los proyectos económicos del frente popular, ya que una de las principales bases sociales del Partido Radical, el más importante de la coalición gobernante, estaba compuesta precisamente por empresarios del norte chico dedicados a la minería. Recibieron créditos a través de la Caja de Crédito Minero, creada para ese propósito. Además, el Estado empezó a planear la construcción de la Fundición Nacional de Paipote, ubicada cerca de la ciudad de Copiapó, con el fin de ayudarlos a procesar la producción de sus yacimientos.

Sin embargo, las decisiones políticas no tocaron la relación de las grandes empresas estadounidenses del cobre en el Estado chileno. Por ello, en los años cuarenta la Gran Minería del Cobre siguió operando

como si nada hubiera pasado en el sistema político ni en la concepción del desarrollo que éste tenía para el país. Esto fue resultado de los acuerdos del Partido Radical respecto a dos cuestiones centrales: por una parte, pactó con los sectores terratenientes que no se iba a dar representación colectiva a los campesinos (absteniéndose de otorgar la sindicalización de los trabajadores del campo) y por otra que no se iba a tocar el estatuto de las empresas del cobre para no afectar el funcionamiento económico del país en esa coyuntura. Así esperaba lograr que el proceso político contara con cierta estabilidad y que no se radicalizaran las posiciones de los adversarios del mismo. El gobierno del Frente Popular contó también, en esa coyuntura, con el apoyo tácito del Partido Comunista que no solicitó ocupar puestos en el gabinete y que dio a la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH) una orientación de colaboración con el proyecto gubernamental. Éstas fueron las condiciones en que operó el gobierno del Frente Popular y ellas quizás explican porqué la economía del país logró progresar significativamente entre 1938 y 1945.

En efecto, en ese lapso la Corfo elaboró una serie de proyectos relacionados con el establecimiento de la industria siderúrgica, la extracción de petróleo y la generación de energía eléctrica, mismos que empezaron a ponerse en marcha durante los años de la Segunda Guerra Mundial. Fue así como se constituyeron la Compañía de Acero del Pacífico, la Empresa Nacional de Petróleo, la Empresa Nacional de Electricidad y otras que empezaron a funcionar a fines de los cuarenta y principios de los cincuenta. De esta manera se dotó al sector privado de infraestructura para permitirle el desarrollo de proyectos y la instalación de nuevas industrias en regiones como la de Concepción-Talcahuano, Valparaíso-Viña del Mar y, naturalmente, en los alrededores de Santiago. La industrialización sustitutiva se encontraba en marcha e iba a crear empleo y, sobre todo, a facilitar la diversificación de la estructura económica de Chile, proporcionando un contrapeso al dominio minero dentro de la generación de los recursos estatales.

Como resultado de lo anterior, el Estado también tomó medidas para gravar los excedentes del cobre y así financiar la expansión del gasto público destinado a aumentar los beneficios derivados de la exportación del metal. Sin embargo, no se trató de "integrar el desarrollo de la minería al crecimiento económico nacional" (Gana, 1988). Todavía el Estado se limitó a obtener mayores niveles de impuestos de las compañías cupríferas sin tratar de intervenir en la propiedad o en la gestión de las mismas. Al terminar la década de los cuarenta,

Chile no contaba aún con una política minera propiamente tal. Sin embargo, muchos sectores políticos empezaron a manifestarse públicamente sobre la necesidad de que el país la definiera. Éste era el caso de los partidos socialista y comunista, entre cuyos miembros se encontraban muchos técnicos y profesionales progresistas que pugnan por que se limitaran más las atribuciones de las empresas y se buscara la forma de que los recursos exportados beneficiaran a las finanzas nacionales.

Las iniciativas de la Corfo y la intensificación de la industrialización sustitutiva de los años cincuenta, si bien dotaron al país de una base industrial importante, no resolvieron algunos problemas sociales que entraron en crisis al iniciarse el periodo de la Guerra Fría, pues al adherirse a ella el presidente González Videla en 1947 separó a los aliados comunistas de la coalición que había gobernado al país desde 1938 y que se había integrado al gabinete en 1946. Las tensiones políticas que se originan en este distanciamiento y el autoritarismo resultante del gobierno en los años 1947-1951 generaron una dinámica de conflictos huelguísticos en diversos sectores, como la Gran Minería del Cobre, y la minería del carbón en el sur de Chile. En esa coyuntura estalló la Guerra de Corea que planteó cambios en la relación entre el Estado chileno y las compañías cupríferas. Esta nueva situación se explica por las exigencias del gobierno estadounidense de que se subvencionara el precio del cobre para apoyar el esfuerzo de la guerra (Berteau, 1982; Mamalakis, 1971). El conflicto de intereses entre la Anaconda y la Kennecott, por un lado, y el gobierno de Chile, por otro, se hizo presente cuando Estados Unidos fijó un precio a la libra de cobre en su mercado y trató de hacer lo mismo con el importado. Esto no favorecía a Chile que buscó contrarrestar esa ofensiva perjudicial para sus intereses. Fue así como en 1951 se firmó un convenio "gracias al cual fue posible la libre comercialización de 20% de la producción por parte del Estado chileno, en tanto que el 80% restante, si bien quedaba comprometido, se vio favorecido con un aumento de 3 centavos por sobre el precio máximo establecido" (Gana, 1988).

Además, en esos años, la Anaconda Copper Company, por medio de su filial, la Chile Exploration Company (Chilex), decidió expandir la proporción del cobre que fundía y refinaba en el país, para lo cual construyó la Fundición de Concentrados de Chuquicamata que empezó a operar en 1953. Con ello el país se beneficia de un incremento en el valor agregado de las exportaciones de cobre que impacta el

valor de las mismas y la parte de los excedentes que le tocan al Estado chileno.

Durante la presidencia del general Ibáñez, que había regresado a ella gracias a un cierto carisma que atrajo a una parte de los sectores populares, pero sobre todo debido a la frustración derivada de la represión que había tenido lugar durante el gobierno anterior, se agudizaron las presiones inflacionarias que hicieron crisis en 1956-1957, provocando movilizaciones callejeras y agitación social. Las medidas antinflacionarias no tuvieron éxito y el gobierno concluyó en 1958 con escasos logros en su haber. No obstante, es en este periodo cuando se ponen en marcha dos iniciativas importantes en relación con la minería de cobre. Por un lado se crea el Departamento del Cobre para ejercer un mayor control sobre el funcionamiento de las empresas y, por otro, se funda —como resultado de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores del Cobre— la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), órgano representativo de los trabajadores de la Gran Minería y de sus sindicatos (Barria, 1966; Barrera, 1983). Se constituyen así, tanto por el lado patronal como por el obrero, dos instancias que en los años siguientes, desempeñarían un papel interesante. Ambas buscaron establecer un control indirecto sobre la operación de las empresas.

Sin embargo, las empresas lograron evitar con bastante éxito que esos controles tocaran sus intereses más preciados, como eran el monopolio de la administración de los minerales y el de la toma de decisiones en materia de inversiones. Fue sólo después del establecimiento de la Alianza para el Progreso y su campaña reformista —en especial la presión que se ejerció sobre los gobiernos para que iniciaran programas de reforma agraria— que empezó a gestarse un consenso entre la derecha y la izquierda chilenas respecto de la necesidad de encontrar controles directos sobre las actividades de las empresas de la Gran Minería del Cobre.

En efecto, los sectores ligados a la propiedad privada en el campo, los dueños de los “fundos”, se vieron amenazados por la Alianza para el Progreso y su intento reformador, y ello estimuló su imagen “nacionalista”. Gradualmente, durante la presidencia de Jorge Alessandri (1958-1964) y sobre todo en la de Eduardo Frei (1964-1970), fue posible votar nuevas disposiciones legales para llamar la atención de las compañías sobre la necesidad de considerar el interés de Chile en las decisiones de inversión y en la política laboral.

La “chilenización” emprendida por el gobierno de Frei, que con-

sideraba el establecimiento de mecanismos estatales para controlar la acción de las compañías y comprometerlas a realizar nuevas inversiones en las minas para expandir la producción y el procesamiento de los concentrados en territorio nacional, es prueba de que el Estado chileno buscaba modificar radicalmente el *statu quo* en que había vivido con las empresas de la Gran Minería durante más de la mitad del siglo XX. No obstante, todavía deberían transcurrir varios años antes de que se promulgara la ley 17450 que estableció “el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible” del Estado sobre la Gran Minería del Cobre en julio de 1971.

Es importante subrayar que si bien se estaba gestando un consenso respecto de la necesidad de nacionalizar la Gran Minería, todavía era claro que los principales líderes políticos del país no estaban totalmente dispuestos a llevar a cabo tan radical decisión. Ello explica por qué el gobierno de Frei, caracterizado por los ásperos debates entre la democracia cristiana y los partidos socialista y comunista, no se tomaron medidas más radicales. Al contrario, se dio la impresión tanto a los chilenos como a los estadounidenses de que Chile buscaba compartir el poder de decisión con las empresas. Para negar la posibilidad de asumir el control total del manejo y la administración de las minas, se alegaba con frecuencia que el país carecía de capacidad técnica suficiente, que sería muy difícil encontrar recursos financieros para inversiones y sobre todo que sería imposible comercializar el cobre en el mercado internacional dada la inexistencia de canales propios para hacerlo. La validez de estos argumentos se puso en entredicho durante los últimos años del gobierno de Frei, cuando se empezó a comprobar que la “chilenización” había sido más retórica que real, dado que la Kennecott no había realizado las prometidas grandes inversiones de “dinero fresco” en la mina El Teniente. Las críticas de la izquierda al gobierno de Frei se hicieron cada vez más duras y demostraron que no había escapatoria para la decisión crucial: la nacionalización de la Gran Minería del Cobre (GMC).

### **El gobierno de Allende (1970-1973)**

La decisión se tomó pocos meses después de que Salvador Allende asumiera la presidencia en noviembre de 1970. El 11 de julio de 1971, después de una estricta evaluación del valor en libros de las empresas mineras y de un cálculo de las excesivas utilidades que habían obteni-

do desde su implantación en Chile, la Gran Minería del Cobre fue nacionalizada en el Congreso pleno, con el voto unánime de los parlamentarios (Novoa, 1972). Según lo plantea Gana (1988),

de allí en adelante la problemática cambia y se trata de lograr que la propiedad estatal de los yacimientos efectivamente se traduzca en su máximo aprovechamiento a la luz de las metas de desarrollo nacionales. La preocupación sería definir una política para el sector que maximizara la generación de excedentes. Es decir, el diseño e implementación de planes de producción e inversión que permitieran la explotación del recurso en condiciones óptimas. Paralelamente, el mejoramiento de los términos de comercialización, el desarrollo tecnológico y la integración del sector con la industria se plantean como objetivos complementarios e igualmente necesarios (Gana, 1988, pp. 23-24).

Los primeros meses de administración nacional de la Gran Minería mostraron que el estado en que las empresas estadounidenses habían dejado los minerales dejaba mucho que desear. En Chuquibambilla, por ejemplo, se había seguido una política de "floreo" de la mina que hacía difícil su explotación racional. Gran parte de las inversiones que se habían comprometido a realizar en El Teniente no se efectuaron. Una proporción significativa de los técnicos y profesionales había emigrado a Estados Unidos al aceptar las ofertas de trabajo hechas por las mismas empresas. Por tanto, entre agosto de 1971 y los primeros meses de 1972, el gobierno de Allende y las autoridades del sector minero tuvieron que corregir todos estos problemas y formular nuevas estrategias en el sector administrativo central, es decir, en la Corporación del Cobre, para que la Gran Minería del Cobre pudiera cumplir su propósito en la economía chilena. Para colmo de males, en el transcurso de 1972 empezaron a generarse una serie de problemas laborales en los minerales que provocaron cuantiosas pérdidas de producción (Zapata 1975, 1985).

Los problemas laborales fueron producto en gran medida de la decisión gubernamental de incluir a los mineros en la política salarial aplicada a todos los trabajadores chilenos, lo cual no fue bien aceptado por los sindicatos que sostenían en ese momento, —y aún hoy en día— que las remuneraciones de los trabajadores del cobre debían guardar relación con los niveles de productividad del trabajo y no ajustarse mecánicamente a los niveles existentes en el resto de la clase obrera del país. En particular, desde el momento en que empezó a tomar vuelo la espiral inflacionaria a fines de 1971, se trató de que los

reajustes aplicados para hacerle frente fueran iguales para todos y de que no se aplicara la política de "reajuste sobre reajuste" que llevaba consigo la exigencia de los sindicatos del cobre de respetar la llamada escala móvil. Fue así como se fueron gestando diversos conflictos, como la huelga de los mineros de El Teniente que estalla en marzo de 1973 y se prolonga hasta mayo del mismo año, que contribuyeron a agudizar las tensiones políticas que en ese momento imperaban en todo el país (Bitar, Pizarro, 1987).

En términos generales, la puesta en marcha de la nueva política cuprífera del Estado chileno en el lapso 1971-1973 enfrentó las dificultades propias de un proceso nuevo. Sin embargo, las cosas se complicaron ahora como resultado de las tensiones que se empezaron a desarrollar en el plano político nacional e internacional. La reacción de las empresas estadounidenses ante la nacionalización (y en particular la demanda que interpuso la Kennecott Copper Company contra el gobierno chileno) y el apoyo que aquéllas recibieron de su país radicalizó las posiciones e hizo difícil la operación normal de los mineros que tuvieron graves dificultades con el fin de obtener repuestos y financiamientos para la compra de equipos. Estos factores hicieron que la producción se resintiera y que los programas de inversión se retrasaran. Así se explica el deterioro relativo de la posición de la Gran Minería del Cobre en la economía chilena a mediados de 1973, poco antes del golpe de Estado del 11 de septiembre.

### **Pinochet en el poder (1973-1990)**

Cuando los militares se hacen cargo del gobierno de Chile y ponen en marcha una serie de medidas represivas en contra de todos aquellos que habían participado en el gobierno de Allende, la economía chilena y la Gran Minería del Cobre se encontraban en una situación crítica. No obstante, en pocos meses y gracias a la "paz" social imperante, la producción se recupera rápidamente por lo que durante 1974 y 1975 la principal fuente de divisas de la economía chilena cumple plenamente con su cometido. El gobierno militar mantiene la estructura administrativa centralizada en la Codelco a pesar de que las autoridades superiores del *holding* están sujetas al control militar. Los problemas laborales se resuelven por la represión directa al liderazgo sindical y a la base trabajadora. Sin embargo, lo que realmente resuelve los problemas que se habían planteado como resultado de la nacionaliza-

ción es la decisión de pagar una indemnización a las empresas expropiadas, lo que ocurre en 1974. De esa manera, el gobierno militar pudo remover los obstáculos que el aparato financiero internacional y el gobierno de Estados Unidos habían colocado para normalizar sus relaciones con Chile. Además, en paralelo, se decide abrir el sector cuprífero, con la excepción de la Gran Minería del Cobre, al capital extranjero. Para ello se introducen reformas al Estatuto de la Inversión Extranjera. Se dispone que los inversionistas foráneos tendrán libertad para repatriar utilidades, se les permite la depreciación acelerada y se les concede trato fiscal no discriminatorio. Además se otorgan derechos de exploración y explotación de yacimientos desaprovechados y se permite que empresas en operación pasen a manos de transnacionales. El gobierno militar decidió también abstenerse de participar en los acuerdos del CIPEC para estabilizar los precios en el mercado internacional (Allende, 1985; Bande, 1986).

Otras decisiones tuvieron que ver con la administración de la Codelco propiamente tal. Así, para evitar los problemas derivados de una administración demasiado dependiente del gobierno se buscó dar el máximo de autonomía a cada una de las empresas que componían el *holding*, si bien se mantuvieron controles sobre las decisiones de producción e inversión. De esa manera se trataba de conciliar la política neoliberal del gobierno con la naturaleza estatal de la propiedad de la Gran Minería del Cobre, asunto que preocupaba a los tecnoburócratas del Ministerio de Hacienda, encargados de formular y aplicar la política económica. Dicha decisión, que según Juan Agustín Allende (1985) se identificaba con el proceso de "racionalización" de la Codelco, tenía dos dimensiones esenciales: por un lado se quería evitar que la Codelco tuviera simultáneamente funciones productivas y fiscalizadoras; por otro, estaba el asunto de su estructura organizativa, es decir, el grado de autonomía que se concedería a las empresas del *holding* en materia de producción y comercialización, y a los administradores para decidir tanto en estas dos materias como en el manejo propiamente de las empresas. El primer asunto confrontaba a los neoliberales con los sectores "nacionalistas", identificados especialmente con los militares. Al final, dicha cuestión se resolvió en favor de estos últimos, que consiguieron al menos "congelar" los intentos por privatizar la Codelco, originados en el Ministerio de Hacienda y encabezados por los *Chicago Boys*. En lo que respecta al segundo asunto, se oponían los tecnoburócratas, los sucesivos ministros de Minería, los profesionales de la Codelco y algunos expertos

del Partido Demócrata Cristiano (PDC) a los sectores "nacionalistas", es decir, algunos profesionales de la Codelco y oficiales del Ejército de Chile.

Finalmente, todo este debate se resolvió con la aprobación, en abril de 1976, del decreto ley 1350 en que la Codelco-Chile tomó el carácter de empresa estatal a cargo de la producción y comercialización del cobre nacionalizado, con las siguientes funciones: exploración de depósitos minerales no ferrosos, obtención de concesiones mineras, producción de cualquier tipo de minerales no ferrosos y sus subproductos y derivados, manufactura de dichos productos, venta y comercialización de su producción, compromiso con cualquier actividad que en Chile o en el extranjero fuera considerada necesaria para la empresa y realización de todas aquellas tareas requeridas por el gobierno en relación con la industria del cobre (Allende, 1985).

Después de 1976, la Codelco-Chile mantuvo su contribución al presupuesto de divisas del país, lo cual era fiel reflejo del incremento de la producción en las minas pertenecientes a la Gran Minería del Cobre (cuadro V.1). La importancia de las exportaciones de productos mineros disminuyó más de 10% durante el periodo 1978-1987, de 57.9 a 49.8%, pero ello se debió al incremento de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, vale la pena subrayar que, a pesar del aumento del valor de estas últimas, es claro que, globalmente, el valor de las ventas mineras continúa siendo crítico para el presupuesto del país en monedas duras. Por otra parte, el alza del precio del cobre en el mercado internacional ha favorecido a Codelco-Chile, que ha podido incrementar el valor de sus exportaciones más rápidamente de lo que aumentaba la producción de cobre. Ello ha beneficiado a la empresa, a pesar de las limitaciones que el Estado y la política económica le impusieron al impedirle realizar inversiones para mejorar la productividad y de que se le impuso la obligación de transferir gran parte de sus utilidades al presupuesto nacional y en particular al de las fuerzas armadas. Ambas restricciones han sido objeto de debate por los riesgos que representan para el futuro de la empresa.

En efecto, el estancamiento de la capacidad productiva de la Gran Minería, junto con la disminución de la ley de los minerales, implican que "la empresa está condenada a una cuenta regresiva a partir de 1991, cuando se alcanzaría el tope de producción de 1 300 000 toneladas. Las leyes de los minerales también caerán: desde 1.35% promedio de 1988 a 1.01% en 1998 y a 0.7% en 25 años más" (*Minería y Desarrollo*, junio-agosto de 1989). En la medida en que las perspec-

ciones mineras son la base de nuevas reservas, la Codelco-Chile no ha estado a la altura del desafío planteado por su ubicación estratégica en la economía del país. El panorama es aún más grave si se consideran las modificaciones al decreto ley 1350 que el gobierno militar introdujo a fines de 1989 para restringir la actividad de la Codelco a los cuatro yacimientos que son actualmente de su propiedad (Chuquicamata, El Teniente, El Salvador y Andina), lo que incluye la disposición de que sólo puede explorar en terrenos circunscritos a esos yacimientos, y limitarse al cobre tanto desde el punto de vista de la producción como de la comercialización. Estas decisiones colocan a la Codelco-Chile en una posición de desventaja frente a sus competidores en el resto del mundo que están invirtiendo y mejorando sus posiciones competitivas, de manera que en poco tiempo se convertirán en una amenaza real para la empresa chilena (*Minería y Desarrollo*, septiembre-diciembre de 1989).

Además de lo anterior, debemos recordar lo que mencionamos en el capítulo II respecto al creciente papel que están desempeñando las empresas transnacionales en la valorización de las nuevas minas de oro, zinc, cobre y litio. Empresas como Saint Joe Minerals, Broken Hill Proprietary, Rio Tinto Zinc, Foote Minerals y Exxon Minerals han invertido cuantiosas sumas para crear nuevas explotaciones. Éstas han contribuido a generar grandes cantidades de divisas que no siempre ingresan al país, ya que las disposiciones fiscales permiten múltiples maniobras para evitar que partes significativas del valor de las exportaciones permanezcan en Chile. Los grandes proyectos de inversión para expandir la capacidad productiva de la minería están en manos del capital transnacional y será difícil cambiar esa lógica, dado que el nuevo gobierno, instalado en marzo de 1990, se ha adherido a dicha orientación, reafirmada en la ley minera promulgada a principios de 1992.

En todo caso, lo ocurrido desde principios de los años cincuenta hasta la actualidad revela cambios profundos en la relación entre el Estado chileno y el sector minero. Éste ya no puede mantenerse ajeno a las preocupaciones políticas sino que forma parte del debate nacional. Tanto los dirigentes de las empresas como los sindicalistas deben manifestar y presentar sus posiciones ante las autoridades políticas nacionales.<sup>2</sup> Por otra parte, los temores respecto a la capacidad de los

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, la participación de Darwin Bustamante, presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre de Chile en PREALC, *Chile: inversión para el crecimiento equitativo*, Santiago, 1990.

CUADRO V.1

Chile: evolución del sector minero respecto a la economía, 1978-1987

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PGB	311.4	337.2	363.4	383.6	329.5	327.1	347.9	356.4	376.6	398.2
VPM	23.5	24.8	26.1	28.1	29.7	29.1	30.4	31.1	31.5	-
% PGB	7.6	7.4	7.2	7.3	9.0	8.9	8.7	8.7	8.4	-
ExpT	2 460	3 835	4 705	3 837	3 706	3 827	3 650	3 804	4 199	5 224
ExpM	1 426	2 155	2 615	2 178	2 124	2 332	1 962	2 121	2 096	2 603
%	57.9	56.2	55.6	56.8	57.3	60.9	53.8	55.8	49.9	49.8
ExpC	1 526	1 888	2 125	1 738	1 685	1 875	1 604	1 789	1 757	2 235
%	62.0	49.2	45.2	45.3	45.5	48.9	43.9	47.0	41.8	42.8
PC	1 034	1 063	1 068	1 081	1 240	1 258	1 291	1 356	1 401	1 418
PCod	877	910	905	894	1 033	1 012	1 050	1 077	1 102	1 091
%	84.8	85.6	84.7	82.7	83.3	80.4	81.3	79.4	78.7	76.9
PAu	3 182	3 465	6 836	12 456	16 907	17 759	16 829	17 240	17 938	17 035
PAG	155.3	271.8	298.5	361.1	382.1	468.2	490.3	517.3	500.0	499.7
PI	1 922	2 410	2 601	2 688	2 596	2 808	2 661	2 583	2 676	3 000
PLit	-	-	-	-	-	-	2 557	4 508	4 458	6 139
PNa	529.6	621.3	620.4	624.4	593.7	622.5	727.5	773.5	764.0	746.0

PGB: producto geográfico bruto, en miles de millones de pesos de 1977. VPM: valor de la producción minera, en miles de millones de pesos de 1977. % PGB: participación de la minería en el producto geográfico bruto. ExpT: exportaciones totales de Chile, en millones de dólares de cada año. FOB. ExpM: exportaciones mineras, en millones de dólares de cada año, FOB. ExpM/ExpT: participación de las exportaciones mineras en el total. ExpC exportaciones de cobre, en millones de dólares de cada año, FOB. ExpC/ExpT: participación de las exportaciones de cobre en el total. PC: producción de cobre, en miles de toneladas. PCod: producción de la Codelco, en miles de toneladas. PCod/PC: participación de la Codelco en el total. PAu: producción de oro, en kilos. PAG: producción de plata, en toneladas. PI: producción de yodo, en toneladas. PLit: producción de carbonato de litio, en toneladas. PNa: producción de salitre, en miles de toneladas.

## CUADRO V.2

Chile: exportaciones totales del sector cobre, 1966-1987

<i>Año</i>	<i>Valor (millones de dólares, FOB)</i>	<i>Embarques físicos (miles de toneladas métricas de cobre fino)</i>
1966	611.0	582.9
1967	664.0	631.8
1968	694.3	635.9
1969	937.2	656.4
1970	856.0	668.8
1971	707.8	684.0
1972	663.9	630.8
1973	1 035.6	656.5
1974	1 676.0	858.2
1975	920.7	787.8
1976	1 292.6	981.9
1977	1 250.2	1 007.8
1978	1 343.9	977.5
1979	2 179.7	1 010.0
1980	2 422.7	1 045.3
1981	1 917.6	1 038.1
1982	1 833.9	1 210.9
1983	1 993.4	1 251.0
1984	1 689.9	1 219.9
1985	1 853.4	1 355.7
1986	1 835.9	1 376.0
1987	2 317.0	1 369.4

Fuente: Comisión Chilena del Cobre, *Estadísticas del Cobre*, anuario 1987, Santiago de Chile, noviembre de 1988.

chilenos para manejar la industria minera se desvanecieron al demostrarse en los últimos años que no sólo pueden hacerlo sino que además han mejorado la posición del país en el mercado internacional. El desafío actual reside en asumir que el gobierno militar, debido a la excesiva confianza que depositó en los *Chicago Boys*, cometió un error de perspectiva al dejar que el porvenir de la minería se decida en las oficinas de planeación de las empresas transnacionales y no en las pro-

pías. Será responsabilidad del gobierno democrático emprender una profunda corrección de esta visión del sector minero para evitar que el país vuelva a caer en la penosa situación de los años treinta o cuarenta, es decir, estar a la merced de las maniobras que las transnacionales, apoyadas por el gobierno estadounidense, tuvieran a bien realizar.

Si bien el prolongado gobierno militar y las políticas que adoptó respecto al sector minero definieron un marco en el que sobresalen la apertura a la inversión extranjera y el respeto por la propiedad nacional de lo que era la Gran Minería del Cobre en 1973, por otra parte tenemos que reconocer que varios sectores de la opinión pública, y en particular la que se expresa en los partidos políticos, manifestaron en repetidas ocasiones su desacuerdo con la línea apoyada por dicho gobierno (Gana, 1988). También han señalado el error de no aprovechar el potencial de la Codelco como empresa minera en el contexto internacional, independientemente de su carácter de empresa estatal. Asimismo, han señalado el error de no haber invertido en forma sistemática en la expansión de las reservas exploradas y la ausencia de una planeación a largo plazo en el sector minero de gran capacidad productiva.

## Conclusión

Los factores señalados hacen factible que, en las condiciones del regreso del sistema democrático de gobierno a Chile, puedan manifestarse las opiniones citadas y se lleven a la práctica las medidas correctivas necesarias para que el sector minero adopte un nuevo rumbo, ligado al deseo de mantener la nacionalización de 1971 y menos comprometido con las iniciativas del capital transnacional.

En la medida en que se fortalezca esta tendencia Chile podrá recuperar la línea de política minera previa a la nacionalización, identificada con el control nacional sobre el recurso del subsuelo. Es obvio que los defensores de una estrategia como ésta, que actualmente se encuentran a cargo de la administración de la Codelco y del sector de la Gran Minería del Cobre, deberán enfrentarse a los partidarios de una línea más consistente con la política macroeconómica, directamente comprometida con el mantenimiento de la apertura al capital transnacional y poco interesada en cambiar el modelo neoliberal que los *Chicago Boys* impusieron en su época. Podemos pensar entonces que si bien podrán modificarse por un tiempo algunos aspectos de

la política minera —y en particular que se fortalecerá la inversión en la Gran Minería y que se buscarán los recursos aprovechando el amplio crédito con que cuenta la Codelco en la comunidad bancaria internacional— es posible prever también que las presiones del capital transnacional sobre el gobierno podrán ejercerse en un sentido contrario, buscando fortalecer la tendencia impuesta durante el gobierno militar.

También es posible anticipar los efectos que esta situación podría tener en la formulación de la política internacional de Chile. En efecto, dado el papel central de la minería en el funcionamiento de la economía y la importancia que tendrían los aportes de capital fresco provenientes de una eventual apertura al capital transnacional, es posible que el país trate de consolidar ese modelo y para ello deberá ir en contra de la tendencia más nacionalista, actualmente propia del sector minero. Ello implicará que Chile continúe frenando toda iniciativa, por ejemplo en el marco del CIPEC, para concertar políticas conjuntas con Perú para el control del mercado. Tampoco podrá emprender la búsqueda de nuevos campos de colaboración con sus vecinos, Bolivia y Perú, en materia de inversiones conjuntas en los yacimientos mineros de la frontera norte. Deberá aceptar que las decisiones respecto de las inversiones se tomen fuera de sus fronteras, en las casas matrices de las empresas transnacionales. Por tanto, es difícil anticipar cuáles serán las bases de la formulación de una política internacional de largo plazo. Todo dependerá de cómo estructure el país sus relaciones con el capital transnacional y cuál sea su margen de maniobra en el espacio internacional.

## Referencias

- Aliaga, Ignacio (1946). *La economía de Chile y la industria del cobre*, s/e, Santiago de Chile.
- Allende, Juan Agustín (1985). "State enterprises and political environments: Chile's National Copper Corporation", Ph. D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Bande, Jorge (comp.) (1987). *Desafíos del cobre al año 2000*, Cuadernos del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco), núm. 2, noviembre.
- (1986). "Estrategias para Chile en el mercado del cobre", en *Desarrollo minero: evolución y desafíos para Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

- \_\_\_\_\_ y Ricardo French-Davis (1989). *Copper policies and the Chilean economy: 1973-1988*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco).
- Barrera, Manuel (1989). "El cobre, ¿será en el futuro sólo el salario mínimo de Chile?", informe especial, en *Cauce*, 27 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1978). "El conflicto en el enclave cuprífero", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio.
- Barria, Jorge (1966). *Los sindicatos de la Gran Minería del Cobre*, Santiago, Instituto de Organización y Administración (Insora), Universidad de Chile.
- Bastias, Alberto (1988). "Factores que inciden en la precarización del empleo: el caso de la gran minería del cobre", Materiales de discusión, Santiago de Chile, Centro de Estudios Sociales, agosto.
- Berteau, David (1982). "The Harriman-Solomon mission and the 1966 Chilean Copper agreement", en Sidney Weintraub (comp.), *Economic coercion and US foreign policy. Implications of case studies from the Johnson Administration*, Westview Special Studies in International Relations, Boulder, Westview Press.
- Bitar, Sergio y Crisóstomo Pizarro (1987). *La caída de Allende y la huelga de El Teniente*, Santiago, Ediciones del Ornitórrinco.
- Cavarozzi, Marcelo (1975). "The government and the industrial bourgeoisie in Chile, 1938-1964", tesis de doctorado, Universidad de California, Berkeley.
- Chile: *Código de Minería* (1983). Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
- Culver, William y Cornel Reinhart (1985). "The decline of a mining region and mining policy: Chilean copper in the nineteenth century", en W. Culver y T. Greaves (comps.), *Miners and mining in the Americas*, Manchester, Manchester University Press.
- Drake, Paul (1978). *Socialism and populism in Chile (1932-1952)*, Urbana, University of Illinois Press.
- Embajada de Estados Unidos (1989). "Chile: industrial outlook report: minerals", Santiago de Chile, marzo.
- Fox, Joanne (1978a). "The decline of the copper industry in Chile and the entrance of North American capital: 1870-1916", Ph. D. Dissertation, Washington University.
- \_\_\_\_\_ (1978b). "Mines and smelters: the role of the coal oligopoly in the decline of the Chilean copper industry", in *Mercato, mercati e mercanti*, Turín, Einaudi.
- French-Davis, Ricardo, Jorge Bande y Akifumi Kuchiki (1989). *Primary commodity issues in the Chilean economy*, Institute of Developing Economies, Joint Research Programme Series, núm. 78.
- Gana, Juanita (1988). *Distintas visiones sobre política minera en Chile*, Cuadernos del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco), núm. 3, Santiago de Chile, agosto.

- Herrera, Juan Eduardo (1987). "Una estrategia para Chile en el mercado del cobre: proposiciones del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Lasaga, Manuel (1981). *The copper industry in the Chilean economy*, Lexington, Lexington Books.
- Latcham, Ricardo (1926). *Chuquicamata, estado yankee*, Santiago, Editorial Nascimento.
- Mamalakis, Markos (1976). *The growth and structure of the Chilean economy: from independence to Allende*, New Haven, Yale University Press.
- (1971). "Contribution of copper to Chilean economic development (1920-1967): profile of a foreign owned export sector", en R.F. Mikesell (comp.), *Foreign investment in the petroleum and mineral industries*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- (1977). "The minerals theory of growth: the Latin America experience", paper presented at the meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Houston, 1977.
- Minería y Desarrollo* (1984-1990). Informativo del cobre y de la minería, Santiago de Chile, Cesco.
- Novoa, Eduardo (1972). *La batalla por el cobre*, Santiago, Editorial Quimantú.
- Schindler, Rubén (1987). "Chile frente a los desafíos del cobre: visión de la Comisión Chilena del Cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Stickell, Arthur (1979). "Migration and mining: labor in southern Chile in the nitrate era, 1880-1930", Ph. D. Dissertation, Ann Arbor, Indiana University, University Microfilms.
- Sutulov, Alexander (1978). *Chilean mining*, Santiago, Centro de Investigaciones Minero-Metalúrgicas (CIMM).
- Tarrés, Ignacio y José Manuel García Pandiello (1989). "Estudio de la curva mundial de costos de producción de cobre en el corto y largo plazo", Memoria para optar al título de ingeniero civil de industrias, Universidad Católica de Chile.
- Tironi, Ernesto (comp.) (1986). *Desarrollo minero: evolución y desafíos para Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Valenzuela, Iván (1989). "Panorama de la industria elaboradora del cobre en Chile", Santiago, Cesco, marzo.
- (1990). "La industria minera en Chile", en Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Chile: inversión para el crecimiento equitativo*, Santiago.
- Vial, Gonzalo (1987). *Historia de Chile (1891-1973)*; vol. III: *Arturo Alessandri y los golpes militares*, Santiago, Editorial Santillana.

- Vial, Joaquín (1988). *¿Tiene futuro el cobre?*, Apuntes Cieplan, Santiago, noviembre.
- (1988). *An econometric study of the world copper market*, Notas Técnicas, Cieplan, núm. 112, Santiago, mayo.
- Zapata, Francisco (1975). *Los mineros de Chuquicamata: ¿productores o proletarios?*, Cuadernos del CES, núm. 13, El Colegio de México.
- (1978). "Systèmes de rémunération et développement social: le cas de Chuquicamata (Chili)", manuscrito inédito, julio.
- (1985). "Nationalisation, copper miners and the military government in Chile", en W. Culver y T. Greaves (comps.), *Miners and mining in the Americas*, Manchester University Press.
- (1986). "La acción sindical en la Gran Minería del Cobre: ¿continuidad o ruptura?", en F. Zapata (comp.), *Clases sociales y acción obrera en Chile*, El Colegio de México, Col. Jornadas, núm. 110.



## VI. LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR MINERO EN PERÚ

A diferencia de Chile y Bolivia, Perú ocupó un lugar central en el Imperio español y por ello el proceso que lo llevó a la independencia enfrentó más dificultades que en los otros países latinoamericanos. En efecto, la lealtad de los principales representantes de la oligarquía peruana a la Corona, así como la importancia de las fuerzas armadas españolas en el país, hicieron que la independencia fuera encabezada por hombres como José de San Martín y Simón Bolívar, ambos extranjeros e ilustres impulsores de los procesos emancipadores de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela. Se trataba de buscar el control de los yacimientos de plata que poseía Perú y eliminar la amenaza española a las nacientes repúblicas de Argentina, Chile y Bolivia. Fue sólo en 1824 cuando dicho proceso concluyó con los triunfos de Junín y de Ayacucho en los que el Ejército Libertador derrotó a los españoles. No obstante, como veremos, España no se conformó con ello y trató más tarde de recuperar su virreinato. La importancia de los minerales de la sierra peruana bien valían el esfuerzo de emprender una reconquista.

Sin embargo, pese a consolidarse, el proceso de independencia de Perú no acarreo, como había ocurrido en Chile, por ejemplo, el fortalecimiento del sistema político. Al contrario, los enfrentamientos entre caudillos dominaron la historia peruana desde 1824 hasta mediados del siglo. Sobresale en este periodo la intervención del mariscal Andrés de Santa Cruz, que propuso y realizó la confederación entre Perú y Bolivia, pero sólo por espacio de tres años, ya que encontró la oposición de algunos peruanos nacionalistas y de los chilenos que lo enfrentaron en la batalla de Yungay (1839), dando así al traste con el proyecto del militar boliviano. Fue sólo cuando Ramón Castilla llegó al poder en 1845 que la escena política peruana comenzó a estabilizarse,

esencialmente por el desarrollo de la explotación del guano en la costa del país. El auge de esta actividad, que hizo necesario liberar a indios y negros e incluso importar chinos desde Asia, constituyó el inicio de una cierta capitalización en la economía peruana del siglo XIX. Por largos años y hasta fines de esa centuria las guaneras fueron el principal sustento de la economía de Perú (Bonilla, 1980).

La consolidación política inducida por Castilla y el comienzo de la exportación de guano se fortalecieron con la derrota de la expedición española de 1864 que buscaba la reconquista de Perú. Sin embargo, a pesar del éxito logrado por Castilla en institucionalizar al país, ello no evitó que surgiera el descontento entre los civiles, especialmente los terratenientes y los comerciantes que, bajo el liderazgo de Manuel Pardo, consiguieron desplazar a los militares y constituir un gobierno encabezado por el Partido Civilista (1872-1876). El nuevo régimen se identificaba en gran medida con la construcción de una red ferroviaria entre la costa y la sierra andina por parte de capitalistas ingleses (Meiggs), la cual involucró grandes cantidades de mano de obra, pero también fraudes y corrupción entre quienes manejaron los créditos. De manera que a fines de la década de los setenta, en el momento en que estalla la Guerra del Pacífico (inicialmente entre Chile y Bolivia), Perú se encontraba inmerso en una economía dominada por la exportación de guano y con un sistema político frágil pero relativamente consolidado.

### **Perú y la Guerra del Pacífico**

La entrada de Perú a la guerra como resultado de su pacto secreto con Bolivia tuvo un impacto desastroso en la economía y el sistema político. En el breve periodo de un año y medio (1879-1881), el ejército chileno ocupa Lima y destruye bibliotecas, ataca los barrios de la oligarquía y pillan en forma notoria. Algunos líderes militares se repliegan a la sierra y el general Cáceres logra resistir mediante una guerra de guerrillas compuestas esencialmente de indígenas (Mallon, 1983). Es importante anotar aquí que la poca resistencia que el ejército peruano opuso a la invasión chilena se debió en gran parte a la ausencia de un sentimiento nacional entre sus tropas, las que frecuentemente, en vez de combatir, se retiraron al encontrar al ejército chileno (Bonilla, 1980). La carencia de ese sentimiento nacional en el ejército se sumaba a la dominación y a la exclusión que los mestizos y los blancos

ejercían sobre la población indígena, mayoritaria (Mariátegui, 1928). Cuando los soldados chilenos llegaron a territorio peruano se produjo una situación paradójica: los grupos dominantes acudieron a ellos para que los protegieran de los ataques de los indios, negros y chinos que, como consecuencia de la ausencia de un poder político central, se habían rebelado en las guaneras, plantaciones azucareras y haciendas serranas (Bonilla, 1979).

Sin embargo, lo que muestra mejor que cualquier especulación el carácter derrotista y poco comprometido con el esfuerzo bélico para proteger la integridad nacional del grupo dominante peruano en ese momento fue el hecho de que el general Mariano Ignacio Pardo, presidente de Perú, se hubiese embarcado en un barco inglés con destino a Estados Unidos con el supuesto objetivo de buscar recursos para continuar la guerra. Esto dio lugar a la llegada al poder de Nicolás de Piérola que trató, sin éxito, de enfrentar la ocupación chilena, ya que no contaba con el apoyo político de los grupos oligárquicos pues éstos lo odiaban porque, según Heraclio Bonilla, “les había arrebatado el estupendo negocio del guano para confiarlo al comerciante francés Auguste Dreyfus”. De acuerdo con Basadre (1931), citado por Bonilla: “Primero los chilenos que Piérola, fue el pronunciamiento de la oligarquía civilista”.

Dados los antecedentes presentados, no es difícil explicarse el colapso de la situación de Perú después de 1881. La economía y la sociedad, así como el sistema político, entraron en una profunda crisis que acarrió “la desaparición de la cúpula oligárquica y el tremendo incremento de la pauperización de las clases populares” (Bonilla, 1980). El país estaba en bancarrota y endeudado con los centros financieros internacionales. Esto lo orilló a comprometer la propiedad de los ferrocarriles, las guaneras y los ingresos que pudiera obtener, con la llamada Peruvian Corporation, creada con el propósito explícito de representar a los acreedores. Además, el desastre político contribuyó a la formación de nuevas organizaciones, entre las cuales cabe mencionar al Partido Democrático que, bajo el liderazgo de Piérola, ganó las elecciones presidenciales de 1895. Su gobierno, basado en una amplia coalición de fuerzas sociales, intentó reconstituir la legitimidad por medio de un proyecto político de expansión del sufragio y de medidas sociales basadas en el desarrollo de un aparato educativo en zonas rurales y urbanas. También buscó el desarrollo económico mediante la realización de inversiones, predominantemente estadounidenses, en la minería de la sierra y en la agroindustria de la costa

norte (azúcar, algodón). Sobresale la terminación de la línea ferroviaria en los valles serranos en 1900-1901 y de la que corre de La Oroya a Tinyahuarco.

En el lapso 1902-1914, 35% de las exportaciones peruanas provenían de la minería, en gran parte realizadas por la Cerro de Pasco Investment Company (que en 1915 se transformó en la Cerro de Pasco Copper Corporation) desde sus yacimientos del mismo nombre (Bonilla, 1974; Flores Galindo, 1974; Kruijt-Vellinga, 1979). La empresa reclutaba su fuerza de trabajo mediante enganchadores que iban a las comunidades a buscar campesinos, a los que se ponía frente a la disyuntiva de entrar al servicio militar o trabajar en las minas. Éstos fácilmente preferían lo segundo, pues ello representaba además ingresos monetarios (Laité, 1981). El empleo en la minería del centro creció rápidamente, de 9 651 personas en 1905 a 23 728 en 1917, un incremento de más de 100%. En 1908 la Cerro de Pasco absorbía aproximadamente 33% del empleo total de la minería, por lo que puede inferirse que existían muchas explotaciones más (Flores Galindo, 1974).

### **Leguía, la Primera Guerra Mundial y la recuperación económica**

Lentamente, desde el último lustro del siglo XIX, y hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, Perú empezó a recuperarse de los estragos causados por la Guerra del Pacífico. Es indudable, en consecuencia, que cuando Augusto Leguía llega por primera vez a la Presidencia de la República en 1908, la situación que había enfrentado el país en los años anteriores había empezado a mejorar. Las inversiones en el algodón, el azúcar y la minería empezaban a dar frutos. Este proceso se vio fortalecido por el incremento de la demanda internacional que resultó de la Primera Guerra Mundial (Albert, 1988). Inglaterra, Francia y Estados Unidos necesitaron materias primas para sostener el esfuerzo de la guerra y ello benefició a países como Perú, que habían invertido en ellas en el periodo anterior. La penetración del capital extranjero en la economía peruana favoreció la diversificación de las exportaciones y la formación de los enclaves productivos en la sierra y en la costa.

Estos procesos dieron lugar a una recomposición de las clases sociales y aparecieron nuevos grupos ligados al comercio, las finanzas, los servicios (como el transporte) y al abastecimiento de los cen-

tros productivos (Cotler, 1980). Asimismo, los sectores sociales que habían estado ligados a la agricultura de la sierra se vieron desplazados y sus representantes quedaron excluidos de las nuevas alianzas políticas. Los sectores proletarios que se formaron tanto en la minería como en la agricultura y los obreros de las fábricas que se crearon en las ciudades como Arequipa, Lima-Callao y Trujillo, crearon organizaciones sindicales que presionaron al Estado con grandes movilizaciones en demanda de las ocho horas, los derechos a la contratación colectiva y de huelga, y que se expresaron en forma notoria en la huelga general de 1919 (Sulmont, 1977).

Cuando Leguía asume de nuevo la Presidencia de la República en 1919 la situación económica y política está estabilizada, a pesar de las turbulencias laborales de ese año. Leguía promulga una nueva Constitución en 1920, de rasgos indigenistas pero ineficaz en sus propósitos. Concede algunos derechos a los trabajadores y preside una sociedad intensamente interesada en su devenir. De ello es testimonio el debate entre Mariátegui y Haya de la Torre sobre la caracterización de la formación social peruana y sobre la organización de un partido político que represente las esperanzas populares. Los 11 años de su presidencia constituyen un periodo estable y próspero para Perú que, durante esta década y hasta el estallido de la crisis de 1929, logra incrementar su base productiva, al tiempo que consigue crear nuevas elites políticas. No obstante, con el *crash* de Wall Street, y con la caída de los precios de los minerales, el algodón y el azúcar, la prosperidad del país se viene abajo. Además, el logro de la paz con Chile mediante el Tratado de 1929 enemistó a Leguía con los sectores más nacionalistas, en particular con los militares. La efervescencia de los años veinte y el surgimiento de nuevos líderes políticos, especialmente en el centro-izquierda y en la izquierda (la Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA, y el Partido Comunista del Perú, PCP) creó las condiciones de la gran inestabilidad que volvió a manifestarse en el país después de 1930.

### **La crisis de los años treinta y cuarenta**

La crisis se hizo presente con el golpe de Estado del coronel Sánchez Cerro en contra de Leguía y el desconocimiento de las elecciones presidenciales de 1931 por parte del APRA que las tachó de fraudulentas. Todo se hizo más complejo con el alzamiento de los apristas en Trujillo

en 1932 (Thorndike, 1973) que dio lugar a una masacre. De allí partió la enemistad histórica entre los militares y el APRA que no hizo sino exacerbarse más cuando Sánchez Cerro fue asesinado por un aprista en 1933. La década de los treinta se iniciaba poco favorablemente.

No obstante, con la toma de posesión del general Benavides se restauró la confianza en la economía y las empresas mineras de la sierra y los consorcios azucareros de la costa norte recuperaron sus mercados en el exterior. Sin embargo, Benavides llevó a cabo una perseverante campaña en contra del APRA persiguiendo a sus dirigentes y declarando ilegal al partido. En la coyuntura de las elecciones presidenciales de 1939 asumió el poder un civil, Manuel Prado, ligado a las finanzas peruanas y personaje que dejaría su huella en la historia peruana de los años siguientes.

Prado, como otros presidentes de la época, buscó que Perú se beneficiara de la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial; así, apoyó a los aliados vendiéndoles petróleo, algodón, azúcar y minerales. Lo logró y gracias a ello también obtuvo el apoyo de Estados Unidos para establecer la soberanía peruana sobre territorios fronterizos con Ecuador. La situación económica favoreció también algunas inversiones en la minería, sobre todo para construir la fundición de La Oroya, inaugurada en 1947, que permitió refinar casi dos tercios de la producción nacional de cobre y otros minerales (Sánchez Albavera, 1981).

Sin embargo, las tensiones políticas volvieron a manifestarse a fines de los cuarenta después de que el APRA ensayó nuevamente la vía insurreccional en 1948. El general Manuel Odría derrocó al presidente Bustamante que había sido, según los militares, demasiado tolerante con los apristas. Durante el lapso en que Odría estuvo a cargo del país (1948-1956), además de reprimir a los apristas y de asilar a Haya de la Torre en la embajada de Colombia, Perú se benefició de la prosperidad que las guerras acarrearán a los países andinos. En efecto, el estallido de la Guerra de Corea incrementó la demanda de minerales y favoreció la realización de nuevas inversiones. Además, el gobierno tomó medidas para promover la inversión extranjera en la industria, lo cual dio lugar a cierta industrialización para sustituir importaciones. El Estado peruano también hizo inversiones en el sector siderúrgico (planta de Chimbote) y en el sistema de generación de energía eléctrica. No obstante, la distribución del ingreso tendió a estancarse, lo cual provocó inquietudes en los grupos populares, los que, a pesar de haber recibido algunos beneficios, no lograron modificar el lugar subordinado que ocupaban en la sociedad peruana.

### La industrialización sustitutiva

Fue con el regreso de Manuel Prado a la Presidencia de la República en 1956 como la economía peruana intensificó su crecimiento: en el periodo 1956-1962, lo hizo en 4.5% anual y se sentaron las bases de la expansión de la industria de la harina de pescado que se reflejaría en la economía en su conjunto. En 1966 Perú llegó a ocupar el primer lugar en la pesca de anchoveta y en la producción de harina de pescado.

Por su parte, la participación de la minería en la inversión directa de Estados Unidos en Perú tomaba un nivel desconocido hasta ese momento. Como se puede observar en el cuadro VI.1, de 38% en 1950 dicha inversión pasa a 56% en 1960. En ese decenio se dio, en consecuencia, una importante modificación del papel del capital foráneo en la economía peruana. Esto se reflejó claramente en el notable incremento y diversificación del volumen de producción de los diversos minerales (véase el cuadro VI.2). El Estado empezó a negociar inver-

CUADRO VI.1

Perú: participación de la minería en la inversión  
directa de Estados Unidos, 1950-1977  
(millones de dólares)

Año	Minería	Petróleo	Manufactura	Otros	Total	% del total
1950	55	-	15	75	145	38
1960	251	79	35	81	446	56
1965	263	60	79	113	515	51
1966	262	29	93	134	528	50
1967	340	38	98	129	605	56
1968	440	62	146	101	749	59
1972	442	97	155	75	769	57
1973	466	149	161	83	859	54
1974	412	239	155	94	900	59
1975	700	246	166	109	1 221	57
1977	807	316	159	115	1 397	58

Fuente: Fernando Sánchez Albavera, *Minería, capital transnacional y poder en el Perú*, Lima, DESCO, 1981, elaborado a partir de los cuadros 1-5, pp. 25, 26, 34 y 36.

## CUADRO VI.2

Perú: evolución de la producción minera, 1947-1979  
(miles de toneladas)

Año	Cobre	Plomo	Zinc	Plata <sup>1</sup>	Hierro
1947	22	55	58	340	-
1950	30	62	88	420	-
1960	182	132	178	940	3 600
1970	220	164	360	1 240	6 249
1978	366	183	458	1 243	3 458
1979	397	184	490	1 358	4 200

<sup>1</sup> Kilogramos.

Fuente: *idem* cuadro VI.1.

siones en los minerales de Toquepala con la American Smelting and Refining (Asarco), propietaria de la Southern Peru Mineral Corporation, que empezaría a producir cobre en 1960 (Alarcón, 1987; Arciniega, 1986; Becker, 1983; Sánchez Albavera, 1981).

Indudablemente que este nuevo estado de cosas se vio favorecido por los cambios en la legislación, como los introducidos con el Código de Minería, promulgado en 1950. Según Sánchez Albavera, "se alteró notablemente la composición de las exportaciones peruanas" (1981). En efecto, hasta 1950 éstas representaban solamente 20% de los totales, mientras que en la década de los sesenta pasarían a representar más de 36%, y 40% en los setenta.

La presidencia de Fernando Belaúnde, especie de interludio entre dos gobiernos militares (entre 1962 y 1968), buscó cambiar el eje del interés público hacia el campo y los campesinos. Se promulgó una ley de reforma agraria en 1964 (como resultado de las presiones estadounidenses encarnadas en la Alianza para el Progreso) para buscar un mejor uso de las tierras y un cambio en su distribución. Al mismo tiempo se favoreció la colonización de tierras por parte de los indígenas en las pendientes orientales de los Andes. Se realizaron inversiones en obras de riego y se construyeron carreteras en el interior. No obstante, las presiones campesinas no hicieron sino despertarse y grandes movilizaciones empezaron a gestarse en el Valle de la Convención y en los valles de la sierra Central (Handelman, 1975; Blanco,

1971). Las deficiencias acumuladas por décadas se manifestaron también en el estallido de acciones guerrilleras que alertaron a los militares sobre la situación real que imperaba entre los grupos populares. La acción sindical empezó a manifestarse en una intensificación de las huelgas. En suma, en 1968 Perú se encontraba en un momento de definiciones.

### **El gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975)**

Con la llegada al poder del general Juan Velasco Alvarado, la situación política peruana entró en una nueva fase de desarrollo. El rasgo dominante del periodo fue el propósito de aplicar medidas nacionalistas con relación al capital extranjero y poner en práctica transformaciones sustantivas en la estructura agraria. La expropiación de la International Petroleum Company (IPC) en 1968, la promulgación de una serie de leyes que modificaban el *statu quo* en el campo (Ley de Reforma Agraria de junio de 1969), en la minería (abril de 1970), en la propiedad industrial (julio de 1970), en las industrias pesquera y petrolera, así como la expropiación de grandes haciendas y de empresas extranjeras pertenecientes a la Grace fueron algunas de las medidas tomadas por el gobierno militar para llevar a cabo su proyecto.

Este gobierno buscaba renovar las estructuras que, según el análisis realizado por sus principales dirigentes, estaban bloqueando el desarrollo nacional. En cuanto al sistema político, éste permaneció cerrado por largos años y la actividad de los partidos se limitó a objetar el carácter autoritario de las medidas tomadas por el gobierno militar. Muchos opositores, en particular intelectuales como Julio Cotler o Aníbal Quijano, fueron exiliados. Al cabo de algunos años, las medidas aplicadas habían suscitado apoyo popular y el general Velasco Alvarado se había convertido en una figura con gran legitimidad. El nacionalismo imperante y el radicalismo de las acciones tomadas contribuyeron a modernizar la estructura de dominación del país desplazando a terratenientes, apristas e izquierdistas, fortaleciendo a grupos que aceptaron participar en el gobierno militar en organismos como el Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos), entre los cuales había algunos de los que incluso habían formado parte de la guerrilla.

En diciembre de 1973, después de dos años de negociaciones infructuosas (1972-1973) para comprar la Cerro de Pasco Corporation, el gobierno de Velasco Alvarado tomó la decisión de nacionalizarla y

crear una empresa estatal a partir de los bienes de aquélla. Las discusiones acerca del monto de la compra fueron semejantes a las que había tenido que enfrentar el gobierno de Allende en 1971, ya que el Estado peruano, como el chileno, descontó del valor en libros una serie de obligaciones incumplidas por la Cerro, como inversiones en vivienda y servicios sociales, tratamiento de aguas contaminadas y deducciones derivadas de una explotación irracional de las minas. Como estas deducciones no fueron del agrado de la Cerro, las negociaciones se hicieron más difíciles, lo cual llevó a Velasco Alvarado a tomar la decisión de expropiarla en la Navidad de 1973, mediante el decreto ley 20492. De allí nació la Empresa Minera del Centro del Perú (Centromin-Perú) que se hizo cargo de la administración de las propiedades de la Cerro (La Oroya, Cerro de Pasco, Casapalca, Morococha, Mahr Túnel, San Cristóbal, Yuricocha y Cobriza). En los primeros años de su gestión, Centromin-Perú tuvo un éxito relativo como responsable de la producción y ventas de los minerales refinados. Estas últimas pasaron de 283 millones de dólares en 1974 a 325 millones en 1977 y las utilidades mantuvieron un ritmo ascendente que dio fe de la capacidad de los administradores y profesionales peruanos para manejar lo que había sido la Cerro. Se derrumbaba así por segunda vez el mito de que los nacionales del país en que se encontraban los yacimientos serían incapaces de manejar las minas (Sánchez Albavera, 1981).

Al anunciar la decisión de expropiar la Cerro, el ministro de Energía y Minas, general Jorge Fernández Maldonado, puntualizó los principios bajo los cuales se asumía el control del sector minero. Entre ellos mencionó: 1) la activa gestión empresarial del Estado en los recursos mineros; 2) la reserva para el Estado de la refinación de los metales, con lo cual se agregaba un factor considerable al valor de la producción minera; 3) la reserva de la comercialización de todos los productos minerales para el Estado; 4) la exigencia, mediante obligaciones de trabajo, de poner en marcha y con calendarios precisos los yacimientos, so pena de retirar las concesiones; 5) el inicio de una vigorosa política de prospección, exploración e investigación de las reservas con el fin de contar con un inventario más ajustado a la realidad de los recursos mineros de Perú (*Oiga*, 11 de enero de 1974, núm. 557). Se trataba, en suma, de recuperar la soberanía sobre los recursos que nunca debieron dejar de ser peruanos.

En junio de 1975, año y medio después de la expropiación de la Cerro de Pasco, el gobierno peruano decidió expropiar la Marcona

Mining Corporation que se dedicaba a la explotación del mineral del hierro. Después de una serie de tensiones derivadas de operaciones fraudulentas en la comercialización y de manipulaciones en los costos de producción, e incluso de la ausencia de Jorge Fernández Maldonado, ministro de Minería, el presidente Velasco Alvarado intempestivamente anunció la medida expropiatoria, lo cual fue favorable a la posición de Perú, pues así evitó las probables reacciones de la empresa para obstaculizar la medida, tanto en el ámbito de las presiones por medio del gobierno estadounidense, como de las especulaciones en el mercado. A pesar de que Hierro-Perú, creada para hacerse cargo de las propiedades de la Marcona, tuvo dificultades para colocar el mineral de hierro en el mercado, debido esencialmente a la situación de sobreoferta por la que éste pasaba, a fin de cuentas pudo superarlas y demostró que Perú podía hacerse cargo de la explotación de la minería del hierro.

Una situación diferente se planteó con la Southern Peru Corporation, la subsidiaria de la Asarco, que desde 1954 había invertido en la explotación del yacimiento de Toquepala en el sur del país. Éste logró constituirse en el núcleo cuprífero de Perú gracias a que en las minas de la Cerro, en el centro del país, el peso del cobre nunca había sido central. En los años sesenta Toquepala llegó a proveer más de dos tercios de las exportaciones de cobre de Perú y la Southern se constituyó en una de las empresas transnacionales más importantes del país, multiplicando varias veces sus activos. No obstante, la empresa no fue nacionalizada por una serie de factores, entre los cuales cabe mencionar la pérdida de fuerza del general Velasco Alvarado en el gobierno militar, la negativa de la Southern a aceptar una participación estatal en su propiedad y las dificultades para encontrar el financiamiento necesario para poner en marcha el proyecto de apertura de la mina de Cuajone. Así, la empresa pudo sobrevivir hasta el cambio de gobierno de 1975, en que el general Morales Bermúdez asumió el mando del país y adoptó una política económica marcadamente diferente de la de su antecesor (Becker, 1983).

Sin embargo, quizás la medida más importante del gobierno de Velasco Alvarado haya sido la creación de la Empresa Minera del Perú (Minero-Perú), con la cual esperaba centralizar la formulación y ejecución de la política minera. Puede compararsele a la Codelco-Chile y a la Comibol, en cuanto a su carácter estatal y a la responsabilidad que le cabe en el estudio de nuevas inversiones en el sector minero. Con esa empresa el Estado peruano contó con un instrumento para

culminar la política nacionalista que se había expresado en las expropiaciones de la Cerro de Pasco y de la Marcona. De acuerdo con Sánchez Albavera, “se proponía forjar un Estado empresario y normativo a la vez, orientado a rescatar el control de las actividades estratégicas para el desarrollo de la industria minera, como son la refinación, la comercialización y la gestión de grandes proyectos de inversión. Se trataba, pues, de orientar y controlar la ampliación y transformación de la oferta exportable, y el destino final de las ventas. Todo ello bajo la perspectiva de convertir al sector minero en uno de los ejes de la política de desarrollo” (1981, p. 31).

Todo lo anterior refleja el propósito del Estado peruano de modificar las bases en las que se había basado la actividad minera hasta entonces. Desde la promulgación del Código de Minería en 1950, que había institucionalizado criterios liberales que permitían a los propietarios de las minas mantener indefinidamente los yacimientos en reserva, el gobierno militar peruano buscó renovar los objetivos que la actividad minera venía desempeñando en la puesta en práctica del proyecto de desarrollo nacional hacia el cual estaba orientado, obligando a las empresas a realizar inversiones para ampliar la oferta exportable y que llevaran consigo una disminución del considerable poder político que las transnacionales habían tenido en la historia de Perú. Había que corregir también la posición oligopólica de las empresas desde el punto de vista de su posición en el mercado del crédito internacional, el cual con frecuencia se utilizaba para fines distintos al de la expansión de la capacidad productiva de las minas y como medio para subvaluar las exportaciones.

### **Después de Velasco Alvarado (1975-1989)**

Durante el gobierno de Francisco Morales Bermúdez, y sobre todo con el regreso al poder de Fernando Belaúnde en 1980, el capital transnacional se encontró frente a un Estado que buscaba la confianza, por lo que podía contar con la seguridad de que no iba a ser amenazado. Al suprimirse el control exclusivo del Estado sobre la venta y refinación de metales, la relación entre el Estado peruano y el sector minero cambió radicalmente con respecto a la imperante a fines del gobierno de Velasco Alvarado. La Southern Peru Corporation se benefició con el nuevo clima, poniendo en marcha la mina de Cuajone. Con ello, la “Southern tuvo mayor dinamismo que el conjunto de la

actividad minera en los primeros siete años de la década de los setenta, logrando multiplicar en un poco más de trece veces sus activos netos mientras que la minería en su conjunto lo hizo sólo en seis veces" (Sánchez Albavera, 1981, p. 113). El complejo Toquepala-Cuajone, junto con la refinera de Ilo, se constituyeron en el gran centro productivo de la minería peruana.

No obstante, vale la pena mencionar que a pesar del esfuerzo por recuperar la confianza del capital transnacional, los sectores nacionalistas, presentes en Centromin-Perú y en Minero-Perú, defendieron algunos de los proyectos que querían impulsar, como la apertura de la mina de Tintaya. A fin de cuentas, la importancia de la Southern es, sin duda, contundente en la minería peruana, pero ello no significa que la domine por completo. Debido a las relaciones financieras con "las diez primeras transnacionales mineras del mundo capitalista" constituye obviamente una fuerza de primera magnitud por sus posibilidades de inversión, pero ello no implica que sus estrategias coincidan necesariamente con las del Estado peruano. Por tal motivo, la evaluación de la década de los ochenta y, en particular, de los últimos años, depende en gran medida de cómo se considere la tensión existente entre estas dos fuerzas presentes en la minería peruana.

En todo caso, los últimos años de la década, en particular los correspondientes a la presidencia de Alan García, han dejado clara la extrema vulnerabilidad de Perú a las presiones derivadas de su negativa a pagar la deuda externa. Asimismo, la inestabilidad política derivada de la agitación del movimiento Sendero Luminoso provocó que la actividad productiva en la Sierra, en donde se localizan las actividades del mismo, se hiciera muy precaria. Por otra parte, las tensiones que el proceso inflacionario producía en la clase obrera terminó por paralizar los esfuerzos de estabilización emprendidos por el gobierno. Perú llegaba a las elecciones de abril de 1990 con una situación altamente explosiva pero, paradójicamente, ello no derivó en una desestabilización política. El sistema político siguió funcionando y dio lugar a un proceso electoral transparente. El pueblo peruano demostró así una gran madurez.

En cuanto al efecto que la descrita trayectoria de la relación Estado-sector minero tiene sobre las relaciones exteriores de Perú, es indudable que las políticas estatistas de los setenta coincidieron con las decisiones del gobierno de Allende en Chile y que ello, de no haber sido éste derrocado, habría podido derivar en acuerdos más sustantivos en materia de inversiones en la minería. Ya en 1972 se habían realiza-

do algunos intentos de cooperación técnica entre Codelco y Minero-Perú, y de intercambio tecnológico entre algunas empresas de la Gran Minería del Cobre y la Southern Peru Corporation que probablemente hubieran fructificado de haber existido las oportunidades (Sánchez Albavera, 1981). Sin embargo, fuera de estos escasos balbucesos, no es probable que, dados los obstáculos existentes en el aparato militar chileno, las relaciones de la minería nacionalizada en ambos países hubiesen derivado en acuerdos de inversión o de colaboración en la comercialización.

Al contrario, al asumir el gobierno militar en Chile en septiembre de 1973 y al tomar sus primeras decisiones relativas a la política del cobre, se apreció un claro retroceso en cuanto a la posible colaboración con los países miembros del CIPEC. Como vimos en el capítulo sobre Chile (Bande, 1986), este país se abstuvo de participar en todo acuerdo para controlar los niveles de producción y, en consecuencia, los precios en la Bolsa de Metales de Londres. Paradójicamente, mientras Chile se abstenía de participar en esas acciones, Perú expropiaba la Cerro de Pasco y buscaba comprometerse con los demás productores en una estrategia que redundara en alguna intervención en el mercado de metales de Londres. La diferencia en las políticas seguidas por ambos países hizo que en 1975 cualquier posibilidad de llegar a acuerdos de este tipo se hubiese cancelado. Tampoco fue posible llegar a acuerdos más limitados sobre investigación acerca de los usos del cobre, tarea que, como vimos en el capítulo II, empezó a percibirse como prioritaria, dado el auge de algunos sustitutos del metal en la industria manufacturera de los países desarrollados.

De manera que ni en términos de política de largo plazo, por ejemplo en exploración o procesamiento de minerales, ni en materia de comercialización o investigación acerca de los usos del cobre, pudieron Perú y Chile ponerse de acuerdo en esos años de la mitad de los setenta. El camino quedó abierto entonces para el capital transnacional que, como lo había hecho a principios de siglo, y beneficiándose de la coyuntura política en cada uno de los países, empezó a penetrar en el sector minero que de nuevo se abría a su participación. Es así como en los dos países la mediana minería se benefició de inversiones en minas de oro, plata, zinc y manganeso que lograron diversificar los metales extraídos y exportados. Además, el capital transnacional, tal como lo había hecho a principios de siglo, invirtió sólo en la exploración y extracción, sin intentar fundir o refinar los metales producidos. Al contrario, y la Southern Peru Corporation es buen ejemplo de ello,

CUADRO VI.3

Cargos por refinación pagados por Southern Peru Corporation  
(dólares por tonelada métrica)

<i>Lugar</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>
Refinería del Ilo	206	234	230
Refinerías del extranjero			
Negociados por Minpeco para Blister Toquelapa	93	118	107
Negociados por Southern para Cuajone	183	205	231
Promedio mercado libre ( <i>spot</i> )	190	180	140

Fuente: *op. cit.*, página 16.

CUADRO VI.4

## Perú: unidades minerometalúrgicas en operación en la Gran Minería

<i>Empresas</i>	<i>Yacimiento</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Minerales</i>
Centromin-Perú	Andaychagua	Junín	Ag.Au.Zn.Ag.
	Cerro de Pasco	Pasco	Cu.Pb.Zn.Ag.Au.
	San Cristóbal	Junín	Zn.Pb.Cu.Au.
	Cobriza	Huancavelica	Cu.
	Goyllarlequizga	Pasco	Carbón
	Los Montes	Ica	Cu.
	Casapalca	Lima	Cu.Pb.Zn.Ag.Au.
	Morococha	Junín	Cu.Zn.Pb.Ag.
	Yauricocha	Lima	Cu.
Minero-Perú	Cerro Verde	Arequipa	Cu.
	S.A. del Poto	Puno	Au.
	Bayovar	Piura	Fosfatos
Southern Corp.	Toquepala	Tacna	Cu.Ag.Mo.
	Cuajone	Moquegua	Cu.Ag.Mo.
Tintaya	Tintaya	Cuzco	Cu.

Fuente: ADEC-ATC, Lima, marzo de 1987 (elaborado por Alfredo Silva Preciado).

exportan concentrados para realizar aquellos dos procesos en Estados Unidos, pero con costos mucho más altos que en Perú o Chile. Como se observa en el cuadro VI.3, la Southern prefirió pagar más por refinar su cobre en Estados Unidos con tal de conservar los beneficios, invisibles para Perú, país de las transferencias realizadas en ese tráfico.

La situación actual apunta entonces a una reproducción de lo que ya ocurrió a principios de siglo: las empresas transnacionales se insertan en la economía de Perú en condiciones óptimas desde el punto de vista de las posibilidades de repatriación de utilidades y de rentabilidad de las empresas. En el caso peruano, la depreciación acelerada de la moneda inducida por la hiperinflación no puede sino beneficiar al capital extranjero que recibe moneda dura por sus exportaciones y debe pagar costos locales en una moneda cada día más depreciada. Además, como lo vimos en el caso chileno, los yacimientos que las empresas transnacionales han puesto en producción tienen la ventaja de ser nuevos, por lo que sus posibilidades de explotación en términos

CUADRO VI.5

## Perú: principales proyectos minerometalúrgicos

<i>Proyecto</i>	<i>Empresa</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Minerales</i>
Antamina	Minero-Perú	Ancash	Cu.Zn.Ag.
Alto Chicama	Minero-Perú	-	-
Berenguela	Minero-Perú	-	-
Cañariaco	Minero-Perú	-	-
Coroccohuayco	Minero-Perú	-	-
Ferrobamba	Minero-Perú	Apurimac	-
Chalcobamba	Minero-Perú	Apurimac	Cu.
La Granja	Minero-Perú	Cajamarca	-
Michiquillay	Minero-Perú	Cajamarca	Cu.
Quellaveco	Minero-Perú	Moquegua	Cu.
Ataspaca	Centromin-Perú	Tacna	Cu.
Jatunhuasi	Centromin-Perú	Junín	Carbón
Sur Medio	Centromin-Perú	-	-
Cu.Au.Mo.			
Auríferos-Este	Centromin-Perú	Madre de Dios	Au.

Fuente: ADEC-ATC, Lima, marzo de 1987 (elaborado por Alfredo Silva Preciado).

de leyes promedio, de acceso y de tecnología son mejores que las de las viejas minas como las de Centromin, en explotación desde hace décadas.

Sin embargo, para concluir debemos mencionar que Perú cuenta con algunos proyectos para expandir la minería estatal que podrían ponerse en marcha en cuanto se registre una mejoría económica general (cuadro VI.5). La viabilidad de esos proyectos, en las actuales condiciones del mercado, no debería estar en entredicho si es que las autoridades peruanas manejan las inversiones con base en la capacidad crediticia de las empresas en operación.

### Referencias

- Albert, Bill (1988). *South America and the First World War*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alarcón Aliaga, Carlos (1987). *Privilegios y capital transnacional. El caso de la Southern Peru Corporation*, Lima, Instituto José María Arguedas.
- Arciniega, Rosa (1986). "Los mineros de la Southern Peru Copper Corporation: 1968-1981", Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencia Sociales, Serie Estudios e Investigaciones en Sociología.
- Aste Deffos, Juan (1986). *Minería peruana: empresas estatales y generación de divisas (1970-1984)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, Col. Diagnóstico y Debate, núm. 22, agosto.
- Becker, David (1983). *The new bourgeoisie and the limits of dependency: mining, class and power in revolutionary Peru*, Princeton University Press.
- Blanco, Hugo (1971). *Tierra o muerte*, México, Siglo XXI Editores.
- Bonilla, Heraclio (1980). *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- \_\_\_\_ (1974). *El minero de los Andes*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Bossio, Juan Carlos (1975). "El cobre, factor de desarrollo industrial", manuscrito presentado a la Conferencia General de la ONUDI realizada en Lima.
- Cisneros Orna, Manuel (1986). *Minería: riqueza y pobreza del Perú*. Lima, Instituto Cultural José María Arguedas, junio.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- De Wind, Adrián (1974-1976). "De campesinos a mineros: el origen de las huelgas en las minas peruanas", en *Estudios Andinos*, año 4, vol. IV, núm. 2.

- Dore, Elizabeth (1981). "Accumulation and crisis in the Peruvian mining industry, 1900-1977", Ph. D. Dissertation, Columbia University.
- Financial Times* (1974). "Bolivia's mineral wealth: a gamble for the foreigner", 15 de octubre.
- Flores Galindo, Alberto (1989). *Los mineros de la Cerro de Pasco: 1900-1930*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Embajada de Estados Unidos (1989). "Peruvian small and medium scale mining sector's activities in 1988", Lima, 28 de abril.
- Handelman, Howard (1975). *Struggle in the Andes. Peasant political mobilization in Peru*, Austin, University of Texas Press.
- Iguiniz, J., D. Sulmont y A. Quintanilla (1985). *Comunidad minera: itinerario de una solidaridad*, Lima, Editorial Tarea-ATC, enero.
- Kruijt, Dirk, y Menno Vellinga (1979). *Labor relations and multinational corporations: the Cerro de Pasco Corporation in Peru, 1902-1974*, Assen, Van Gorcum.
- Laite, Julian (1981). *Industrial development and migrant labor*, Manchester, Manchester University Press.
- (1980). "Miners and national politics in Peru: 1900-1974", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 12, part 2, noviembre.
- (1978). "Industrialisation, migration and social stratification at the periphery", *The Sociological Review*, vol. 26, núm. 4, noviembre.
- Mallon, Florencia (1983). *The defense of community in Peru's central highlands. Peasant struggle and capitalist transition (1860-1940)*, Princeton University Press.
- Mariátegui, José Carlos (1974). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, Amauta (edición original de 1928).
- Matos Mar, José (comp.) (1971). *Perú hoy*, México, Siglo XXI Editores.
- Oiga* (1974). 11 de enero, núm. 557.
- Sánchez Albavera, Fernando (1981). *Minería, capital transnacional y poder en el Perú*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- Sulmont, Denis (1977). *Historia del movimiento obrero peruano: 1890-1980*, Lima, Editorial Tarea.
- y Alfredo Silva (1983). "La minería y los mineros en el Perú", Lima, Asociación Trabajo y Cultura (ATC).
- (1974). "Diez años de la clase obrera en el Perú", en *Marka*, núm. 72, Lima, 4 de mayo.
- Thorndike, Guillermo (1973). *El año de la barbarie. Perú, 1932*, Lima, Mosca Azul Editores.
- Zapata, Francisco (1990). *Ideología y política en América Latina*, El Colegio de México, Col. Jornadas, núm. 115.

## VII. ALGUNOS APUNTES PROSPECTIVOS

A la luz de la evidencia presentada en la discusión de las relaciones entre el Estado y el sector minero en Bolivia, Chile y Perú, aparecen algunos de los futuros desafíos que estos países deberán encarar si quieren pasar a una nueva etapa de su proceso de desarrollo. Además, parece que una posible forma de resolver esos desafíos es mediante la cooperación, camino que, por los lastres históricos y los bloqueos del aparato militar, se ha desaprovechado hasta ahora. Con base en estos puntos esenciales en este último capítulo trataremos de formular un escenario prospectivo para situar proposiciones que permitan sentar las bases de esa colaboración.

Aunque siempre es posible realizar un ejercicio de prospectiva en el vacío, es decir, sin considerar los problemas que se han señalado para impedir su concretización, creemos que sería más fructífero para esta discusión tomar en cuenta esos bloqueos con el fin de dar una mayor viabilidad a las proposiciones planteadas. Por ello, el primer punto que debe desahogarse es la identificación precisa de los bloqueos señalados. En este sentido, el bloqueo que se debe superar inicialmente es el planteamiento de las fuerzas armadas de cada uno de estos países, sobre el que han basado ahora gran parte de su planificación militar: identificar los peligros que los países vecinos representan para la supervivencia nacional. Para las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y Perú, ese supuesto peligro estratégico ha sido fundamental para asegurar su porvenir institucional y mantener un flujo de recursos constante para equipo y formación profesional.

Por otra parte, también ha sido central mantener vigente el espartapájaros del anticomunismo para justificar la "guerra interna". Es indudable que en un mundo en el que el papel de las fuerzas armadas se modifica radicalmente, en el que su razón de ser en términos ideológicos termina por agotarse, en el que la lucha en contra del enemigo interno acaba por perder credibilidad, los oficiales a cargo de los esta-

dos mayores de los ejércitos de los países considerados en este estudio experimenten dudas sobre su razón de ser. Es por lo tanto indispensable que las fuerzas armadas desarrollen conceptos nuevos que hagan viable su inserción en los aparatos institucionales, más allá de las justificaciones que han utilizado hasta ahora.

Además, si el proceso de descomposición de los llamados países socialistas concluye con el entierro del desafío del "comunismo" y con él se acaba la amenaza de la penetración externa en las formaciones sociales latinoamericanas, las fuerzas armadas tendrán que internalizar lo que para muchos ha sido claro desde hace décadas: vale decir que los problemas de radicalismo político en el continente, y en estos tres países en particular, no se explican por la presencia de "agentes" soviéticos o cubanos sino más bien por la desigualdad social, el cierre a la participación política y la ausencia de posibilidades de empleo y muchos otros factores que poco o nada tienen que ver con la definición del "enemigo interno" que las fuerzas armadas manejan para justificar la doctrina de la seguridad nacional.

Si los militares encaran este desafío y buscan redefinir su papel en las sociedades nacionales en forma original, incorporando los aspectos que acabamos de mencionar, será quizás posible encontrar puntos de encuentro con otros actores sociales, como los empresarios, para levantar la hipoteca del enfrentamiento que ha impedido concebir nuevas estrategias de colaboración entre Bolivia, Chile y Perú. Se trata, en efecto, de que los lastres de la Guerra del Pacífico que la memoria histórica continúa alimentando finalmente queden superados. Pero para ello es indispensable, en nuestra opinión, la mencionada redefinición del papel de las fuerzas armadas en Bolivia, Chile y Perú.

Sin embargo, no es suficiente sólo mencionar los bloqueos que descansan en la definición que hacen las fuerzas armadas de su papel. Un segundo bloqueo se deriva de percepciones culturales acerca de lo que representan los vecinos. Para Bolivia, Chile es un país que le niega la salida al mar y por ello le asigna un papel negativo para su desarrollo. Dicha percepción se refuerza si pensamos en el predominio indígena en la población boliviana, lo que convierte a los chilenos, predominantemente blancos, en colonizadores en potencia. El reflejo anticolonialista no tarda en aparecer. Por su parte, desde el otro lado de la Cordillera de los Andes, los chilenos, y en especial sus grupos dirigentes, se resisten al acercamiento, quizás por las mismas razones que Bolivia. La relativa homogeneidad racial de Chile, en contraste

con la de su vecino, no favorece una política de coincidencias. Si a esto se suma la inestabilidad política de Bolivia, y sobre todo la presencia de una izquierda muy radicalizada, estrechamente vinculada con la clase obrera, podemos comprender el porqué de la renuencia de Chile al acercamiento.

Si vemos al tercero en discordia, Perú, las percepciones no hacen sino complicarse aun más, pues este país experimentó en carne propia la ocupación militar, el saqueo, el incendio de bibliotecas, la dominación descarnada. La lectura de la historia de la Guerra del Pacífico en los textos peruanos no podría ser más contrastante con la de los historiadores chilenos. Ni duda puede haber entonces de que la percepción de los peruanos hacia Chile sea tanto o más negativa que la de los bolivianos. En un caso la mediterraneidad, en el otro la memoria histórica, en ambos la resistencia a una reconciliación muy difícil. En Perú, además, aparece un grupo dirigente que tiene dificultades para constituirse como tal y que necesita mantener vivo el espectro del "enemigo" potencial o real, para consolidar su precaria "hegemonía".

Existe entonces una "ideología" de la confrontación que permanece como elemento central de las relaciones entre los tres países, siendo naturalmente más una confrontación bipolar entre Perú y Bolivia en contra de Chile que un conflicto a tres bandas. Esta ideología, en este segundo bloque, descansa en percepciones que desempeñan un papel aglutinante desde el punto de vista cultural y por tanto político. En gran medida, podría argumentarse que esa ideología tiene su origen en las profundas desigualdades entre Perú y Bolivia, por un lado, y Chile, por otro, lo cual no ha hecho sino reforzarse en los últimos veinte años. La debilidad del intercambio comercial, el escaso movimiento de población y el carácter semiclandestino de las relaciones culturales refuerzan el distanciamiento de origen estructural.

Existe un tercer ángulo desde el cual aproximarnos a la identificación de los obstáculos que impiden la formación de vínculos más estrechos entre Bolivia, Chile y Perú: los cambios en la economía internacional y los desafíos que representan para sus respectivos procesos de desarrollo. Es decir, en las condiciones actuales de la economía mundial se podría alegar, con razón o sin ella, que son remotas las posibilidades de colaboración económica basadas en las relaciones bilaterales. El desafío de la actualidad consiste en la capacidad de los países para incorporarse a ese mercado internacional (léase países industrializados) y no en el desarrollo de políticas restringidas al ámbito regional. Además, si enfocamos las características de las econo-

más de Bolivia, Chile y Perú, vemos que la primacía del sector minero en cada una de ellas las convierte en competidoras.

Podría pensarse, por lo anterior, que es remoto encontrar puntos de intersección y que más les vale a estos países adecuarse a esa lógica del mercado internacional que tratar de construir puentes entre sus economías. Sin embargo, esta perspectiva podría tener inconvenientes puesto que es posible pensar también, ante tal primacía del sector minero, en la necesidad de enfrentarse a ese mercado en condiciones óptimas, es decir, con proyectos conjuntos, estrategias de comercialización, fundiciones y refinerías que puedan expandir el radio del cual obtienen las materias primas que procesan. Lo grave es que esta última posibilidad se ha descartado de antemano, dada la naturaleza hostil de sus relaciones recíprocas.

Un atisbo de que a pesar de todo se avanza en esta dirección es que, en mayo de 1990, Bolivia, Chile y Perú firmaron, en el marco de la Primera Exposición Minera Latinoamericana (EXPOMIN'90), celebrada en Santiago, un acuerdo para promover la exploración de yacimientos de oro y plata en la Cordillera de los Andes (*Chile Economic Report*, junio de 1990). Una negociación similar parece llevarse a cabo con el fin de abrir explotaciones de litio en la zona del Salar de Uyuni. Sin embargo, estas iniciativas pueden ser tanto o más ilusorias de lo que fue en el pasado el proyecto del ingeniero Lagarrigue o las obras sobre el río Lauca.

Tenemos entonces tres bloqueos al desarrollo de relaciones de colaboración: las concepciones geopolíticas de las fuerzas armadas, los prejuicios de los grupos dirigentes bolivianos, chilenos y peruanos, y la definición que se hace en cada país del peso del sector minero en sus economías. La combinación de los tres crea una situación insostenible en cuanto a las relaciones internacionales. Y entonces surge la pregunta, central para nosotros, respecto de cómo romper esos bloqueos, cómo abrir el espacio económico, político, diplomático y cultural a la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú.

Tenemos que reconocer que la respuesta a esta pregunta no tiene por qué ir en el sentido esperado, es decir: que todo se resolvería si las fuerzas armadas buscaran una nueva definición de su papel en la sociedad; si los grupos dirigentes de cada país encontraran la forma de superar sus prejuicios; si los empresarios vieran que pueden ganar dinero utilizando los mercados de cada uno de los países vecinos. Cabe pensar que la respuesta a esa pregunta descansa, más bien, en alternativas distintas.

En efecto, nuestra respuesta descansa en alternativas diferentes. Consideramos que el establecimiento de relaciones de cooperación entre Bolivia, Chile y Perú podría ser el resultado de: *a)* iniciativas del capital transnacional, *b)* proyectos conjuntos de las empresas estatales del sector minero, y *c)* presiones vinculadas con proyectos de inversión en la costa norte de Chile y en el desierto de Atacama por parte de empresas constituidas con capital de los tres países. Es claro que estas alternativas no descansan necesariamente en la superación de las hipotecas que representan los tres factores que mencionábamos arriba. Si ello sucediera es claro que esas alternativas apenas recibirían un estímulo adicional. Pero veamos más en detalle cómo se articularían estas últimas.

### **El papel del capital transnacional**

El capital transnacional que se ha localizado en años recientes en el sector minero de estos tres países (Zorn, 1986) podrá constituir la base de proyectos conjuntos de inversión pero ello está ocurriendo fuera del control nacional de cada uno de ellos. Existen algunas iniciativas en este sentido, como, por ejemplo, las inversiones en el litio de los salares de Atacama y de Uyuni. También prosperarán las que están haciendo algunas empresas japonesas en la construcción de refinerías para procesar concentrados provenientes de estos países fuera de sus territorios (véase el cuadro del capítulo II sobre las inversiones por realizar en Chile en la próxima década). Es decir, ya se están dando casos en los que la colaboración internacional entre Bolivia, Chile y Perú está siendo el resultado de la acción de las empresas transnacionales que operan en cada uno de los países. Hacia adelante, es posible pensar que los grandes yacimientos de cobre, oro y zinc que actualmente se están explorando para su explotación futura, y que se localizan mayormente en la zona fronteriza entre Bolivia y Chile, quedarán en manos del capital transnacional, sin que las soberanías de estos países puedan intervenir para cosechar algo de los beneficios. Es claro, en efecto, que las disposiciones legales que se han promulgado en los tres países para atraer las inversiones extranjeras en la minería descansan precisamente en una apertura amplia, en la que la obligación de contribuir a las finanzas nacionales ocupa un lugar menor. Nos encontramos en una situación muy parecida a la que imperaba a principios de este siglo cuando el mismo capital extranjero se implan-

tó en la minería de estos mismos países. Hemos mencionado casos, como el de la Exxon Minerals en Chile que, gracias a mecanismos ligados a transferencias entre sus distintas filiales, ha logrado limitar al máximo su contribución a las finanzas del país en que se encuentra (*Minería y Desarrollo*, 1989) con el argumento de que la filial chilena debe cancelar sus deudas con la matriz o con otras filiales antes de poder empezar a pagar impuestos en el país en que está localizada. Lo mismo ocurre en otros casos. Los códigos mineros vigentes o en preparación llevan rápidamente hacia esa situación. En el debate del *Código de Minería* de Chile, promulgado en 1982, el entonces ministro José Piñera declaraba que las disposiciones que liberaban la entrada del capital transnacional tenían por objeto evitar que los minerales siguieran “durmiendo” bajo tierra, sin que nadie se interesara en explotarlos. Las nuevas disposiciones legales favorecían, en consecuencia, la valorización de esos yacimientos. No obstante, en términos de nuestra preocupación (la manera de lograr una mayor integración entre estos países) es obvio que será el capital transnacional el que conseguirá lo que los grupos dirigentes nacionales de cada país, incluyendo a las fuerzas armadas, no han podido lograr hasta la fecha.

### **El papel de las empresas estatales en el sector minero**

Las empresas estatales en el sector minero (Comibol, Minero-Perú, Codelco) pueden constituir el reverso de la medalla de la inversión extranjera. Si es que sus administradores, en las condiciones actuales de redemocratización de la estructura política, consiguen aceptar que la colaboración entre las empresas que dirigen puede ir en beneficio de cada una de ellas, es posible pensar que el campo no estará totalmente abierto para el capital transnacional. Existen aquí lugares claros de intersección, en particular en lo que se refiere a la elaboración y procesamiento de los minerales que cada empresa produce. Es conocido que las actuales instalaciones, tanto en La Oroya como en las fundiciones y refinерías de las empresas de la Gran Minería en Chile como en Potosí en Bolivia, se remontan a los años cincuenta. Existe hoy una imperativa necesidad de modernizar esas instalaciones que las empresas estatales creadas en el periodo de las nacionalizaciones deben asumir. Es difícil imaginar que esa modernización la lleve a cabo cada empresa individualmente considerada. Es factible pensar entonces en inversiones conjuntas de las empresas estatales mencio-

nadas, las que podrían, al mismo tiempo, procesar minerales de todo el sector, es decir, no sólo de las explotaciones pertenecientes a la Gran Minería de cada país sino también los de la pequeña y mediana minería. Lo mismo podría ocurrir en inversiones en el sector manufacturero (Valenzuela, 1989), que podría situarse en un momento crucial de la cadena productiva y beneficiar a todas y cada una de las economías de estos tres países.

### **El desarrollo del desierto de Atacama**

La última esfera en la que es factible imaginar arreglos de colaboración es la del territorio específico, el desierto de Atacama, la costa norte de Chile y la zona fronteriza entre Bolivia y Chile, por un lado, y Perú y Chile, por otro.

En primer lugar, valdría la pena volver a considerar el proyecto de 1922 del ingeniero Lagarrigue de usar el agua del lago Titicaca para riego y generar energía eléctrica. De acuerdo con las notas de González Videla citadas en el capítulo III, se trataba de captar las aguas del lago por medio del río Desaguadero, para luego llevarlas hasta la frontera chilena y de ahí hacia el río Loa, con lo cual era posible generar energía eléctrica. Esta propuesta no fue nunca considerada en términos reales dado el resultado negativo de las negociaciones con Bolivia sobre la salida al mar. Si tomamos en consideración otros proyectos, como los de la presa de Itaipú en la frontera paraguayo-brasileño-argentina que se llevó a cabo con una empresa creada ex profeso, podemos pensar que una obra de esta naturaleza sería viable a pesar de que Bolivia ha manifestado reservas para utilizar el agua del Titicaca en forma industrial.

Otra iniciativa tendiente al mismo propósito proviene del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, en 1964, buscó concretar proyectos ligados a lo que llamó el Área de Desarrollo del Pacífico. Dichos proyectos enfocaban sobre todo la complementariedad de las economías de Bolivia, Chile y Perú. Se subrayaba la existencia de recursos naturales en Bolivia y un mercado muy pequeño, lo cual podía ser útil para realizar intercambios con Chile, que tenía un mercado mucho más amplio y características geográficas más propicias para el desarrollo agrícola en un clima templado. Se hablaba también de establecer un mercado subregional andino entre Chile y Bolivia que permitiera intensificar su intercambio comercial. Se consideraba realizar

estudios sobre la posibilidad de emprender proyectos hidroeléctricos basados en hidrocarburos y otros sobre recursos mineros, petroquímicos, agrícolas, forestales y agroindustriales. También se hacía mención de posibilidades en la ganadería, el turismo, la pesca, las empresas abastecedoras de la minería, el transporte aéreo, etc., todo lo cual podía fortalecer la probabilidad de un desarrollo conjunto.

Diez años después, la Comisión del Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) aprobó proyectos vinculados al desarrollo tecnológico en el área de la metalurgia del cobre que involucrarían a los tres países de la región. Sin embargo, fueron encarpetados después de que el gobierno de Pinochet decidió que Chile abandonara el Pacto Andino alegando que éste tenía disposiciones restrictivas para la entrada del capital extranjero.

Más recientemente, el desarrollo de la zona franca de Iquique ha alentado inversiones en ella cuyo ámbito de acción rebasa el mercado chileno. De acuerdo con los términos citados por Mercado Jarrín (véase el capítulo III), dicho puerto libre ha recibido incluso capitales peruanos que se benefician de las disposiciones fiscales del mismo.

Por último, la consolidación de la red ferroviaria que se ha emprendido con el Proyecto Ferroviario Sudamericano, impulsado en el marco del Bicentenario del Descubrimiento de América (en el que desempeña un papel sobresaliente la empresa española de ferrocarriles), será de gran utilidad para mejorar las comunicaciones terrestres en esa región, ya que las existentes dejan mucho que desear (*Excelsior*, 17 de julio de 1990, sección financiera).

Los puntos de intersección de los intereses peruanos, chilenos y bolivianos que hemos citado constituyen algunas de las posibilidades abiertas para la colaboración entre los tres países. Constituyen una opción diferente de la diplomática para solucionar las tensiones fronterizas, ya que incluso apelan a la contribución que organismos de financiamiento multilateral como el Banco Mundial o el BID pueden prestar a la concretización de esos proyectos. Es un planteamiento en que los hidrocarburos y el agua existentes en Bolivia pueden complementarse con los recursos mineros de Chile y Perú así como con la apertura a la Cuenca del Pacífico. La construcción de lo que Anaya llama un "área de paz, integración y desarrollo" (1987) en el Pacífico sur pasa por la concepción de proyectos concretos, en cuya realización participen los tres países.

Las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú pueden entrar en una nueva etapa a partir de la búsqueda de soluciones que pasen por el

desarrollo y la integración. Si esa búsqueda se limita a los aspectos ligados a la salida al mar, en donde los intereses creados de las fuerzas armadas chocan, será imposible superar los obstáculos mencionados en este estudio.

Y es aquí en donde cabe preguntarse acerca de la factibilidad de esos proyectos conjuntos. Pues, paradójicamente, las iniciativas de invertir en ese territorio no han venido de Bolivia o Perú sino más bien de países más lejanos, como Brasil, Argentina y España, que ven en la costa norte de Chile una puerta de salida a los mercados de la Cuenca del Pacífico, o el desarrollo de perspectivas económicas en zonas territoriales más amplias que las delimitadas por los estados nacionales. La inexistencia de un interés claro por parte de los países involucrados revela la dificultad de poner en marcha los proyectos mencionados en este esfuerzo prospectivo. Sólo queda la esperanza de que esta impresión sea errónea y de que en los tres países algunas elites visionarias tengan presente lo que hasta ahora ha sido mero espejismo.

## Referencias

- Anaya, Ricardo (1987). *Arica trinacional*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Chile Economic Report*, Nueva York, junio de 1990.
- Comisión Económica para América Latina (1985). *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 48, julio.
- Excelsior* (México), 17 de julio de 1990, sección financiera.
- Ferrero Costa, Eduardo (ed.) (1988). *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei).
- \_\_\_\_\_ (1986). *Relaciones internacionales del Perú*, Lima, Cepei.
- González Videla, Gabriel (1975). *Memorias*, Santiago, Ed. Gabriela Mistral.
- Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) (1988). *La política internacional de Chile en la década de los '90*, Santiago, noviembre (textos de Raymundo Barros, Salvador Lluch, Óscar Pinochet).
- Mercado Jarrín, Edgardo (1988). "Las relaciones actuales del Perú con Chile y Bolivia. Algunas reflexiones", en E. Ferrero Costa (comp.), *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Cepei.
- Minería y Desarrollo* (1989). Santiago.
- United Nations Centre on Transnational Corporations (1985). *Trends and issues in foreign direct investment and related flows*, Nueva York.

Valenzuela, Iván (1989). "Panorama de la industria elaboradora del cobre en Chile", Santiago, Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco), documento de trabajo, marzo.

Zorn, Stephen (1986). "Minería y elaboración de minerales: nuevas formas de inversión en el mundo en desarrollo", informe presentado al Instituto para la Integración de América Latina (Intal), Buenos Aires, diciembre.

## CONCLUSIÓN

El desenlace de la Guerra del Pacífico y los resentimientos políticos en cada uno de los países involucrados tiene repercusiones sobre la forma en que los grupos dominantes asimilaron dicho conflicto. En el caso del grupo dirigente chileno, se descarta definitivamente el establecimiento de vínculos económicos con los otros dos países. A dicho grupo parece no interesarle la existencia de mercados, de intercambios posibles con Bolivia y Perú. Incluso, es posible sostener que existen resistencias derivadas de la homogeneidad racial existente en Chile y la heterogeneidad que caracteriza a los otros países. Al grupo dirigente chileno sólo parece interesarle la consolidación de una economía ligada directamente a los centros consumidores (como Estados Unidos, Alemania e Inglaterra) mediante la exportación de minerales y de ninguna manera la diversificación de esos contactos.

Si uno proyectase al ámbito de este análisis las consideraciones que un historiador chileno, Ramírez Necochea, hiciera hace algunos años respecto de las líneas divisorias que contribuyen a explicar los planteamientos de política exterior asumidos por el grupo dirigente chileno, uno podría darle gran peso al enfrentamiento de dos posiciones: una identificada con un *nacionalismo antimperialista*, preocupada por defender las riquezas del subsuelo con proyectos de desarrollo nacionales y otra identificada con la optimización de las relaciones con el mercado internacional.

La primera posición, que hacían suya los miembros de organizaciones políticas como el Partido Radical a fines del siglo XIX, derivó en políticas que culminaron en la promulgación de leyes para limitar la penetración del capital extranjero en la economía nacional; en última instancia, fueron los índices premonitorios de la nacionalización del cobre en 1971.

La segunda posición, que hacían suya los integrantes de la *oligar-*

*quía terrateniente*, sentó las bases de la dependencia que resultó del otorgamiento de derechos muy extensos al capital extranjero sobre los recursos naturales del país. Esta oposición, que puede contribuir a explicar los conflictos políticos ocurridos en Chile durante gran parte del siglo XX, derivó gradualmente hacia el predominio del primer grupo sobre el segundo; sin embargo, fue muy difícil para éste dismantelar el aparato institucional que había montado la oligarquía terrateniente durante su paso por el poder. En los otros dos países, Bolivia y Perú, si bien existen diferencias con respecto a la situación descrita, puede adelantarse que durante gran parte del siglo XX predominaron las ideas de la segunda posición, las de la oligarquía terrateniente, lo cual hizo que la relación de ambos países con Chile se complicara bastante, dado que los postulados de política tenían connotaciones muy distintas.

Lo reseñado en las páginas anteriores podría asumir una coherencia que no pensábamos que existiera en este ámbito. En efecto, se trata de discursos que reflejan objetivos muy distintos en cuanto al vínculo con el mercado internacional: los unos defienden, al menos en el periodo previo a 1970, postulados nacionalistas antimperialistas, mientras que los otros pretenden preservar el carácter rentista de sus países con respecto a la riqueza minera. Podemos entonces suponer que la naturaleza conflictiva de las relaciones entre Perú y Bolivia, por un lado, y Chile, por otro, descansan en posiciones contrapuestas desde el punto de vista de los objetivos que persiguen los grupos dominantes en cada caso.

Éstos son los correlatos fundamentales que guían la reflexión sobre la política internacional de Bolivia, Chile y Perú en el contexto de la crisis del mercado de materias primas minerales.

## CRONOLOGÍA PARALELA DE LAS RELACIONES ENTRE BOLIVIA, CHILE Y PERÚ (1879-1990)

Año	Bolivia	Chile	Perú
1879		El 14 de febrero, Chile ocupa el puerto de Antofagasta. Entre el 22 y el 25 de octubre se reúnen, con la mediación de Estados Unidos, representantes de Bolivia, Chile y Perú en el barco de guerra estadounidense <i>Lackawana</i> . El 4 de abril, el Congreso Nacional autoriza al presidente Aníbal Pinto a declarar la guerra a Perú y Bolivia. Pinto reclama la existencia de un estado de beligerancia entre Chile, Bolivia y Perú.	El presidente Mariano Prado envía un emisario personal, Lavalle, a Chile, con el fin de negociar los conflictos entre ambos países.
1879-1884			
1883			
ACTOS DE GUERRA ENTRE BOLIVIA, CHILE Y PERÚ			
1895	El 8 de mayo, Chile y Bolivia firman un Tratado de Paz que da a Bolivia una salida al mar pero que nunca se hace efectivo.		El 20 de octubre Chile y Perú firman el Tratado de Ancón, que da en perpetuidad a Chile la provincia de Tarapacá y le cede la de Tacna y Arica durante una década, después de la cual se llevaría a cabo un plebiscito que determinaría la soberanía definitiva. Otras cláusulas estaban referidas a los acreedores de Perú que habían sido parcialmente avalados por los minerales de Tarapacá.

Año	Bolivia	Chile	Perú
1900	El 13 de agosto, Abraham Koning, ministro plenipotenciario de Chile en Bolivia, presenta un ultimátum para la firma de un tratado de paz definitivo.		
1904	El 29 de octubre, Chile y Bolivia firman el Tratado de Paz, Amistad y Límites que pone fin a las hostilidades entre los dos países (20-X).		
1910	El ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Daniel Sánchez Bustamante, somete un memorándum a la consideración de Chile solicitando una solución a la mediterraneidad de su país (22-X).		Ruptura de las relaciones diplomáticas entre Perú y Chile
1918	El presidente Woodrow Wilson presenta su plan de 14 puntos para el establecimiento de un orden internacional.		Restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Perú y Chile.
1919	Bolivia formula su solicitud de salida al mar a la Liga de las Naciones, pero ésta se declara incompetente para tratar el asunto.		
1921		Arturo Alessandri, presidente de Chile, abre una ofensiva diplomática con Perú por intermedio de Uruguay y EU, que fracasa.	Augusto Leguía, presidente de Perú, manifiesta su desacuerdo con la proposición chilena que recibe por intermedio de Uruguay.

- 1922 Bolivia solicita infructuosamente la intervención del presidente Harding de EU, demandando la participación en la conferencia de Washington sobre el problema de Tacna-Arica.
- 1925 Luis Lagarrigue, ingeniero chileno, propone combinar la solución al problema de la mediterraneidad de Bolivia con la construcción de una obra hidráulica para aprovechar el agua del lago Titicaca (véase 1950).
- Perú difunde el *Libro Blanco, exposición documentada sobre el estado actual del problema del Pacífico* que afirma desconocer todos los acuerdos del Tratado de Ancón.
- 1925 Alessandri logra el acuerdo de Perú para solicitar el arbitraje del presidente Harding respecto del problema de Tacna-Arica. El sucesor de Harding, Calvin Coolidge, propone la realización de un plebiscito (apoyando así la posición chilena), dando a Perú una parte del territorio en disputa. Se establece una comisión para supervisar el plebiscito. Sin embargo, la turbulencia política en Chile (derrocamiento militar de Alessandri) impide llevar adelante el arreglo propuesto por EU (propuesta Kellog).
- 1926 Nuevamente, Bolivia insiste de manera infructuosa al presidente Coolidge, de EU, la participación boliviana en las consultas de Washington respecto del problema de Tacna-Arica.

Año	Bolivia	Chile	Perú
1929	Bolivia expresa sus reservas frente al Tratado de 1929 firmado entre Chile y Perú.		El 3 de junio, Chile y Perú firman un tratado protocolar que resuelve el problema de Tacna-Arica con patrocinio del presidente Hoover. Tacna fue regresada a Perú, Chile se quedó con Arica y Perú recibió 6 millones de dólares de compensación por la cesión definitiva de Arica. Otras cláusulas reglamentaron las relaciones fronterizas y comerciales entre los dos países.
1943	El 5 de mayo, discusiones entre Bolivia y EU, con respecto al confinamiento de Bolivia. El secretario de Estado norteamericano actúa como intermediario entre Chile y Bolivia.		
1950	Bolivia y Chile intercambian notas sobre una posible solución a la mediterraneidad de Bolivia. El presidente Truman (EU) apoya esa solución. Frente a la propuesta chilena la opinión pública boliviana reacciona adversamente creyendo que a cambio del corredor se iban a "exigir" las aguas del Titicaca.	González Videla, presidente de Chile, propone, sin el acuerdo del Parlamento, la cesión de un corredor de 10 km de ancho al norte de Arica y contiguo a la frontera peruana desde el litoral hasta el límite. Dicha proposición se combinaba con la adopción del proyecto del ingeniero Lagarrigue de 1922.	
1951		González Videla propone un apoyo al precio del estaño boliviano frente a las iniciativas de EU de limitarlo. La gestión se frustra por la divulgación prematura que el presidente Truman hace de la propuesta.	

- 1962 Bolivia rompe relaciones diplomáticas con Chile por considerar que la decisión chilena sobre el uso de las aguas del río Lauca es un acto inamistoso y violatorio de los principios del derecho internacional.
- 1973 Allende, presidente de Chile, estudia la cesión de una franja de 12 kilómetros para uso de Bolivia.
- 1975 Banzer acepta la proposición chilena en la reunión de Charaña (8 de febrero) y ésta es sometida a consideración de Perú, tal como lo exige el Tratado de 1929, en relación a la cesión a terceros de cualquier territorio ubicado en la provincia de Arica.
- Alessandri, presidente de Chile, decide aprovechar parte de las aguas del río Lauca, que nace en territorio chileno, para regar el valle de Azpa.
- En vez de pronunciarse sobre los ofrecimientos de Chile, Perú plantea el estudio de sus anteriores límites en sus ámbitos jurídicos y geográficos.
- Pinochet ofrece un corredor a Bolivia, situado al norte de Arica, condicionándolo a un canje territorial.
- Chile declina considerar el planteamiento peruano, estimándolo inaceptable para la soberanía nacional sobre Arica, cuestión ya zanjada en el Tratado de Límites de 1929.
- Perú toma la decisión de adquirir 20 aviones Mirage 2000 en Francia. El general Velasco Alvarado, presidente de Perú, manifiesta la comprensión de los peruanos ante la aspiración justa del pueblo boliviano.
- El gobierno militar de Morales Bermúdez, a pesar de las conversaciones con Chile para encontrar una solución a la mediterraneidad de Bolivia, propone, en vez de la cesión territorial sugerida por Chile, el establecimiento de un sistema tripartito de condominio que incluso consideraba la administración conjunta del puerto de Arica.

Año	Bolivia	Chile	Perú
1977	Carter, presidente de EU, y el mandatario de Brasil manifiestan su acuerdo para apoyar una salida soberana de Bolivia al mar.		
1978	Bolivia rompe relaciones diplomáticas con Chile y traslada la discusión a foros internacionales. En vista de la tensión imperante entre Chile y Argentina, el gobierno boliviano concentra tropas en la frontera de Chile.		
1979	La Organización de Estados Americanos (OEA) adopta una resolución declarando que el confinamiento de Bolivia es un asunto hemisférico que merece una solución inmediata. La OEA recoge el planteamiento boliviano en cuanto a que la salida al mar es un "derecho", y que la no satisfacción del mismo "amenaza la paz hemisférica".	Chile manifiesta su desacuerdo con la resolución de la OEA respecto de la mediterraneidad de Bolivia afirmando su naturaleza bilateral.	Perú declara que cualquier solución a la mediterraneidad de Bolivia debe contar con su acuerdo.
1984	Conversaciones en Ginebra entre los cancilleres de Bolivia y Chile. Lo mismo ocurre en la Asamblea General de la ONU, pero el discurso del canciller boliviano en esa sesión, que fue considerado casi injurioso por Chile, puso punto final a esos intercambios.		

1986

Paz Estenssoro, presidente de Bolivia, declara en el "Día del Mar" que está dispuesto a buscar una solución del problema con Chile, y nombra cónsul en dicho país al escritor y cuñado del canciller chileno Jorge Siles. Surge la Comisión Binacional de Acercamiento para abocarse al estudio de soluciones a problemas prácticos. El canciller boliviano, Guillermo Bedregal, da un carácter bilateral a las negociaciones con Santiago sin renunciar, ante las críticas que se le formulan en Bolivia, al aspecto multilateral.

1987

Al conocer el rechazo chileno a las proposiciones bolivianas, el canciller Bedregal considera terminadas las negociaciones con el "actual gobierno de Chile" y el presidente del Senado plantea la suspensión de las relaciones comerciales.

El canciller chileno concurre a una reunión en Montevideo con el canciller boliviano en la que éste formula los planteamientos siguientes: a) un corredor al norte de Arica con 85 km menos que el propuesto en 1975 y con el doble de costa a cambio de gas y agua; b) o como alternativa uno de tres enclaves de entre 1.700 y 1.238 km<sup>2</sup>, con una costa entre 36 y 47 km, las que incluirían derechos soberanos sobre las 200 millas de mar territorial. La propuesta es rechazada por el gobierno de Chile. Se rompen las relaciones consulares.

Año	Bolivia	Chile	Perú
1989	Reunión de los presidentes de Bolivia y Perú en la frontera ubicada al sur del lago Titicaca.	Reunión de los estados mayores de las fuerzas armadas de Chile y Perú en Santiago.	
1990		Firma del acuerdo de cooperación técnica entre Bolivia, Chile y Perú para explorar los yacimientos de oro y plata en la Cordillera de los Andes.	
		El comandante de la Armada de Chile declara que lo acordado en el Tratado de 1904 es definitivo y no está sujeto a revisión.	

Fuentes: Agustín Saavedra Wersé, *Documentos sobre la mediterraneidad boliviana*, Buenos Aires, Editorial Defalnia, 1979, citado por Raúl Botelho Gosálvez, *El litoral boliviano: perspectiva histórica y geopolítica*, Buenos Aires, Editorial El Cid, 1980. Jorge A. Gumucio, "Towards a sociology of international relations: the case of Bolivian quest for an outlet to the sea", Ph. D. Dissertation, University of Pittsburg, 1987; *El Mercurio de Santiago*, domingo 14 de junio de 1987, cuerpo D, "Bolivia y los caminos al puerto" por Pilar Molina Armas; Harold Blakemore, "Chile from the War of the Pacific to the World Depression, 1880-1930", en Leslie Bethell (ed.) *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, 1986, vol. V, cap. 15; Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. III, *Arruro Alessandri y los golpes militares*, Santiago de Chile, Editorial Santillana, 1987.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albert, Bill (1988). *South America and the First World War: the impact of the war on Brazil, Argentina, Peru and Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alarcón Aliaga, Carlos (1987). *Privilegios y capital transnacional. El caso de la Southern Peru Corporation*. Lima, Instituto José María Arguedas.
- Allende, Juan Agustín (1985). "State Enterprises and Political Environments: Chile's National Copper Corporation", Ph. D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Almaraz, Sergio (1987). *El poder y la caída: el estaño en la historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro (5a. edición).
- Antezama, Luis (1985). *Historia secreta del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)*, La Paz, Librería Editorial Juventud.
- Arciniega, Rosa (1986). "Los mineros de la Southern Peru Copper Corporation: 1968-1981", Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales, Serie Estudios e Investigaciones en Sociología.
- Arias Quincot, César (1988). "Una perspectiva de las relaciones peruano-chilenas", en E. Ferrero Costa (comp.), *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Aste Deffos, Juan (1986). *Minería peruana: empresas estatales y generación de divisas (1970-1984)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, Diagnóstico y Debate, núm. 22, agosto.
- Banco Mundial (1988). *The World Copper Industry*, Washington.
- Bande, Jorge (comp.) (1987). *Desafíos del cobre al año 2000*, Cuadernos del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco), núm. 2, noviembre.
- Barrera, Manuel (1989). "El cobre, ¿será en el futuro sólo el salario mínimo de Chile?", informe especial, *Cauce*, 27 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1978). "El conflicto obrero en el enclave cuprífero", *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio.
- Barria, Jorge (1966). *Los sindicatos de la Gran Minería del Cobre*, Santiago, Instituto de Organización y Administración (Insora), Universidad de Chile.
- Basadre, Jorge (1948). *Chile, Bolivia, Perú: un siglo independiente*, Lima.

- Bastias, Alberto (1988). "Factores que inciden en la precarización del empleo: el caso de la Gran Minería del Cobre", Santiago, Centro de Estudios Sociales (CES), Materiales de Discusión, agosto.
- Bauch, Elizabeth (1988). "We Will not Lose the Bread of our Children: Base Level Labor Politics in Peru (1976-1984)", manuscrito, marzo.
- (1987). "To Defend our Rights: Grass-roots Political Mobilization in Peru (1976-1984)" manuscrito.
- (1987). "Ethnographic Contributions to Labor Studies: the Case of Southern Peru Corporation", manuscrito, septiembre.
- (1985). "Comunidad, conflicto y cambio social: el caso de la Southern Peru Corporation", en *Allpanchis*, núm. 26, Cuzco, Instituto Pastoral Andino.
- Becker, David (1983). *The new Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class and Power in Revolutionary Peru*, Princeton University Press.
- Berteau, David (1982). "The Harriman-Solomon Mission and the 1966 Chilean Copper Agreement", en Sidney Weintraub (ed.), *Economic Coercion and US Foreign Policy. Implications of Case Studies from the Johnson Administration*, Westview Special Studies in International Relations, Boulder, Westview Press.
- Bitar, Sergio, y Crisóstomo Pizarro (1987). *La calda de Allende y la huelga de El Teniente*, Santiago, Ediciones del Ornitórrinco.
- Blanco, Hugo (1971). *Tierra o muerte*, México, Siglo XXI Editores.
- Blockhuis, G. L. (1987). *El mineral de El Algarrobo: historia de un gran yacimiento de fierro*, Santiago, Compañía de Acero del Pacífico de Inversiones.
- Blakemore, Harold (1986). "Chile from the War of the Pacific to the World Depression, 1880-1930", en Leslie Bethell (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, vol. IV, cap. 15, pp. 499-551.
- Botelho Gosalvez, Raúl (1980). *El litoral boliviano. Perspectiva histórica y geopolítica*, Buenos Aires, El Cid. Editor.
- Bulmer, M. I. A (1981). "Sociological Models of the Mining Community", *The Sociological Review*, vol. XXIII, núm. 1.
- Bureau of Mines, U.S. Department of the Interior (1981). *Mineral Industries of Latin America*, Washington, diciembre.
- (1985). *Minerals Yearbook*, vol. I: *Metals and Minerals*; vol. III: *Area Reports International*.
- Burr, Robert (1967). *By Reason or by Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- Cavarozzi, Marcelo (1975). "The government and the industrial bourgeoisie in Chile: 1938-1964", Tesis de doctorado, Universidad de California, Berkeley.

- Campodónico, Humberto (1986). *La política petrolera (1970-1985), el Estado, los contratistas y Petro-Perú*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- Canelas Orellana, Amando (1981). *¿Quiebra de la minería estatal boliviana?*, Cochabamba, Editorial Los Amigos del Libro.
- Cisneros Orna, Manuel (1986). *Minería: riqueza y pobreza del Perú*, Lima, Instituto Cultural José María Arguedas, junio.
- CEPAL (1986). *Bolivia: 1950-1980: transformaciones, desequilibrio y cambios estructurales*, Santiago, octubre.
- (1985). *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 48, julio.
- Contreras, Manuel (1990). "Debts, taxes and war: the political economy of Bolivia, c. 1920-1935", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, parte 2, mayo.
- Contreras, Óscar (1986). *La minería en Sonora: modernización industrial y fuerza de trabajo*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, septiembre.
- Crowson, Philip (1987). "La persistente crisis de los productores del Tercer Mundo en el mercado del cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Culver, W. W. y T. C., Greaves (1985). *Miners and Mining in the Americas*, Manchester, Manchester University Press.
- Chile Economic Report (1980-1991)*, Corporación de Fomento de la Producción (Corfp), Nueva York.
- Chile: Código de Minería (1983)*, Santiago, Editorial Jurídica.
- Denegri Luna, Félix (1988). "Perú-Bolivia: una etapa histórica de sus complejas relaciones (1919-1929)", en E. Ferrero Costa (comp.), *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- De Wind, Adrian (1974-1976). "De campesinos a mineros: el origen de las huelgas en las minas peruanas", en *Estudios Andinos*, año 4, vol. IV, núm. 2.
- Domic, Marcos (1978). *Ideología y mito: los orígenes del fascismo boliviano*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Drucker, Peter (1986). "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 4.
- Dore, Elizabeth (1981). "Accumulation and Crisis in the Peruvian Mining Industry, 1900-1977", Ph. D. Dissertation, Columbia University.
- Dunkerley, J., y R. Morales (1985). "The Crisis in Bolivia", Working Paper núm. 54, Kellogg Institute, University of Notre Dame, diciembre.
- Eeckes, Alfred (1979). *The United States and the Global Struggle for Minerals*, Austin, University of Texas Press.
- Edwards, Paul (1977). "A Critique of the Kerr-Siegel Hypothesis of Strikes and the Isolated Mass: a Study of the Falsification of Sociological Knowledge", *The Sociological Review*, vol. 25, núm. 3, agosto.

- Embajada de Estados Unidos (1989a). "Chile: Industrial outlook report: minerals", Santiago, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1989b). "Peruvian small and medium scale mining sector's activities in 1988", Lima, 28 de abril de 1989.
- Excelsior* (1990). "Inició el Proyecto Ferroviario Sudamericano", sección financiera, México, 18 de julio.
- Feuer, Bjorn (1986). "El sindicalismo minero en Bolivia, Chile y Perú: 1950-1980", en Clacso, *El sindicalismo latinoamericano en los ochenta*, Santiago.
- Financial Times* (1974). "Bolivia's mineral wealth: a gamble for the foreigner", 15 de octubre.
- Flasco-Programa Bolivia (1986). *El sector minero: crisis y perspectivas*, La Paz, ILDIS, febrero.
- Flores Galindo, Alberto (1974). *Los mineros de la Cerro de Pasco: 1900-1930*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fortín, Carlos (1987). "Estrategia y políticas de los productores del Tercer Mundo en el mercado del cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Fox, David (1985). "Bolivian mining: a crisis in the making", en W. Culver y T. Greaves, *Miners and mining in the Americas*, Manchester University Press.
- Fox, Joanne (1978a). "The Decline of the Copper Industry in Chile and the Entrance of North American Capital, 1870-1916", Ph. D. Dissertation, Washington University.
- \_\_\_\_\_ (1978b). "Mines and Smelters: the Role of the Coal Oligopoly in the Decline of the Chilean Copper Industry", en *Mercato, mercati e mercanti*, Turín, Einaudi.
- Gana, Juanita (1988). *Distintas visiones sobre política minera en Chile*. Cuadernos del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería (Cesco), núm. 3, Santiago, agosto.
- Glassner, Martin Ira (1988). "Bolivia's orientation: toward the Atlantic or the Pacific", en Philip Kelly y Jack Child (comps.), *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*, Lynne Rienner Publishers.
- Gómez, Walter (1978). *La minería en el desarrollo económico de Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- González Videla, Gabriel (1975). *Memorias*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral (véase XXI parte, capítulos I a IV, pp. 893-907, y XXII parte, capítulos I a II, pp. 911-918).
- Gumucio, Jorge (1987). "Towards a Sociology of International Relations: the Case of Bolivian Quest for an Outlet to the Sea", Ph. D. Dissertation, University of Pittsburgh.
- Handelman, Howard (1975). *Struggle in the Andes. Peasant political mobilization in Perú*, Austin, University of Texas Press.

- Hermosa Virreira, Walter (1979). *Breve historia de la minería en Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Herrera, Juan Eduardo (1987). "Una estrategia para Chile en el mercado del cobre: proposiciones del Centro de Estudios del Cobre y de la Minería", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Hoz de la Villa, Víctor (1983). *Petróleo: referencias y su legislación en Bolivia*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Iguiniz, J., D. Sumont y A. Quintanilla (1985). *Comunidad minera: itinerario de solidaridad*, Lima, Ed. Tarea-Arc, enero.
- Inter-American Development Bank (1981). *Mineral Development Financing and Cooperation in Latin America*, Economic and Social Development Department, General Studies Division, noviembre.
- Iriarte, Gregorio (1976). *Los mineros bolivianos (hombres y ambiente)*, Buenos Aires, Editorial Tierra Nueva, noviembre.
- Jones, Patricio (1986). "El desarrollo de la minería con relación al origen del capital", en *Revista de la CEPAL*, núm. 30, diciembre.
- Knadal, Jan (1986). "El papel del sector público y las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 30, diciembre.
- Kruijt, Dirk, y Menno Vellinga (1976). "On Strike and Strike Propensity", en *The Netherlands' Journal of Sociology*, núm. 12.
- Kuyawama, Mikio (1988). "La comercialización internacional de productos básicos y América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 34, abril.
- Laité, Julian (1980). "Miners and National Politics in Peru: 1900-1974", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 12, parte 2, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Industrialization and migrant labor*, Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_ (1978). "Industrialization, migration and social stratification at the periphery", en *The Sociological Review*, vol. 26, núm. 4, noviembre.
- Larson, Eric, Marc Ross y Robert Williams (1986). "Beyond the area of Materials", en *Scientific American*, vol. 254, núm. 6, junio.
- Latcham, Ricardo (1926). *Chuquicamata, estado yankee (Visión de la montaña roja)*, Santiago, Editorial Nascimento.
- Latin American Bureau (1987). *The Great Tin Crash, Bolivia and the World Tin Market*, Londres, abril.
- Lazarte, Jorge (1987). *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia (historia de la Central Obrera Boliviana-COB, 1952-1987)*, La Paz, ILDIS.
- \_\_\_\_\_ (1989). "El movimiento obrero en Bolivia: crisis y opción de futuro de la Central Obrera Boliviana", en *Estudios Sociológicos*, vol. VII, núm. 19, enero-abril.
- Le Bot, Yvon (1981). "Los mineros bolivianos y el mercado mundial del estaño", en *Le Monde Diplomatique en Español*, febrero.
- Luchembe, Chilufya (1982). "Finance Capital and Mine Labor: a

- Comparative Study of Copper Miners in Zambia and Peru, 1870-1980", Ph. D. Dissertation, Los Angeles, University of California.
- Mallon, Florencia (1983). *The defense of community in Peru's central highlands. Peasant struggle and capitalist transition (1860-1940)*, Princeton University Press.
- Malloy, James (1970). *Bolivia: the uncompleted revolution*, University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_ y Richard Thren (comps.) (1971). *Beyond the revolution: Bolivia since 1952*, University of Pittsburgh Press.
- Mamalakis, Markos (1976). *The growth and structure of the Chilean economy: from Independence to Allende*, New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1971). "Contribution of copper to Chilean economic development (1920-1967): profile of a foreign owned export sector", en R. F. Mikesell (comp.), *Foreign investment in the petroleum and mineral industries*, Baltimore, The John Hopkins Press.
- \_\_\_\_\_ (1977). "The minerals theory of growth: the Latin American experience", paper presented at the meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Houston.
- Mariátegui, José Carlos (1978). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, Ediciones Amauta (edición original de 1928).
- Matos Mar, José (comp.) (1971). *Perú hoy*, México, Siglo XXI Editores.
- Mercado Jarrin, Edgardo (1988). "Las relaciones actuales del Perú con Chile y Bolivia. Algunas reflexiones", en E. Ferrero Costa (comp.), *Relaciones del Perú con los países vecinos*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Mikesell, Raymond (1971). *Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries (Case Studies of Investor-host Country Relations)*, The Johns Hopkins University Press.
- Minería y desarrollo*, informativo del cobre y la minería, Santiago de Chile, Cesco.
- Morales, Waltraud Quieser (1984). "Bolivian foreign policy: the struggle for sovereignty", en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (comps.), *The dynamics of Latin American foreign policies. Challenges for the eighties*, Westview Press.
- Nash, June (1979). *We eat the Mines and the Mines eat us, Dependency and exploitation in Bolivian Tin Mines*, Nueva York, Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (1974-1976). "Conflicto industrial en los Andes: los mineros bolivianos del estaño", *Estudios Andinos*, año 4, vol. IV, núm. 2.
- Nelson, Michael (1986). "La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (Olami)", Santiago, *Revista de la CEPAL*, núm. 30, diciembre.

- Novoa Monreal, Eduardo (1972). *La batalla por el cobre*, Santiago, Editorial Quimantú.
- (1991). "Iniciativa privada en el cobre", en *La Época*, Santiago, 30 de marzo.
- Paz, Marcos (1984). "Recursos mineros y energéticos en la configuración del Estado boliviano", proyecto de investigación, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Peñaloza Cordero, Luis (1987). *Nueva historia económica de Bolivia: siglo xx*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- (1984a). *Nueva historia económica de Bolivia: la Guerra del Pacífico*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- (1984b). *Nueva historia económica de Bolivia: el estaño*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Querejazu, Roberto (1984). *Llallagua: historia de una montaña*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Radetzki, Marian (1987). "Cambios estructurales en la producción mundial de cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- República de Bolivia (1985). *Decreto Supremo 21060*, agosto.
- Sánchez Albavera, Fernando (1981). *Minería, capital transnacional y poder en el Perú*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Sanz Guerrero, Rolando (1986). "Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros", en *Revista de la CEPAL*, núm. 30, diciembre.
- Sater, William (1986). *Chile and the War of the Pacific*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Schindler, Rubén (1987). "Chile frente a los desafíos del cobre: visión de la Comisión Chilena del Cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Stickell, Arthur (1979). "Migration and mining: labor in southern Chile in the nitrate era, 1880-1930", Ph. Dissertation, Ann Arbor, Indiana University, University Microfilms.
- Stobart, Christopher (1987). "Diagnóstico y perspectivas en el consumo de cobre", en J. Bande (comp.), *Desafíos del cobre al año 2000*, Santiago, Cesco.
- Sutulov, Alexander (1978). *Chilean Mining*, Santiago, Mining and Metallurgical Research Center (CIMM).
- Tarrés, Ignacio y José Manuel García Pandiello (1989). "Estudio de la curva mundial de costos de producción de cobre en el corto y largo plazo", Memoria para optar al título de ingeniero civil de industrias, Universidad Católica de Chile.
- Tironi, E., y otros (1986). *Desarrollo minero: evolución y desafíos para Chile*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, Editorial Universitaria.

- Thorndike, Guillermo (1973). *El año de la barbarie. Perú, 1932*, Lima, Mosca Azul Editores.
- Valenzuela, Iván (1989). "Panorama de la industria elaboradora del cobre en Chile", documento de trabajo, Santiago, Cesco, marzo.
- (1987). "Pequeña y mediana minería: el papel de Enami", en E. Tironi (comp.), *Desarrollo minero: evolución y desafíos para Chile*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, Editorial Universitaria.
- (1990). "La industria minera en Chile", en PREALC (comp.), *Chile: inversión para el crecimiento equitativo*, Santiago.
- Vial, Gonzalo (1987). *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. III, *Arturo Alessandri y los golpes militares*, Santiago, Editorial Santillana.
- Viezzer, M. (1977). *Si me permiten hablar: testimonios de Domitila*, México, Siglo XXI Editores.
- Whitehead, Lawrence (1981). "Miners as Voters: the Electoral Process in Bolivia's Mining Camps", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 13, núm. 2, noviembre.
- Widerkehr, Doris (1975). "Autonomy Overshadowed: a Bolivian Cooperative Within the Nationalized Mining Industry", manuscrito.
- Wise, Carol (1986). *Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa*, Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, núm. 15, mayo.
- Williams, Robert, y Eric Larson (1987). "Materials, Affluence, and Industrial Energy Use", en *Annual Review of Energy*.
- United Nations Center for Multinational Corporations (1985). *Trends and Issues in Foreign Direct Investment and Related Flows*, Nueva York.
- Zapata, Francisco (1975). *Los mineros de Chuquicamata: ¿productores o proletarios?*, Cuadernos del CES, núm. 13, El Colegio de México.
- (1978). "Systèmes de rémunération et développement social: le cas de Chuquicamata (Chili), 1971-1973", manuscrito inédito, julio.
- (1980). "Mineros y militares en la coyuntura actual de Bolivia, Chile y Perú", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, octubre-diciembre.
- (1985). *Enclaves y polos de desarrollo*, Documentos de Trabajo del CES, El Colegio de México.
- (1986). "La acción sindical en la Gran Minería del Cobre: ¿continuidad o ruptura?", en F. Zapata (comp.), *Clases sociales y acción obrera en Chile*, El Colegio de México, Col. Jornadas, núm. 110.
- Zavaleta, René (1978). "El proletariado minero en Bolivia", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2.
- (1972). "Military nationalism and the Popular Assembly", en *New Left Review*, núm. 73, mayo-junio.
- Zorn, Stephen (1986). "Minería y elaboración de minerales: nuevas formas de inversión en el mundo en desarrollo", informe presentado al Instituto para la Integración de América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, diciembre.

## ÍNDICE DE CUADROS

I.1	Bolivia, Chile y Perú: algunos indicadores socio-económicos	31
I.2	Bolivia, Chile y Perú: comercio de mercancías por países, 1980-1986 (millones de dólares)	33
I.3	Relaciones comerciales entre Bolivia, Chile y Perú, 1960-1984 (millones de dólares)	35
I.4	Comercio entre Chile, Bolivia y Perú como proporción del total de las exportaciones respecto a los otros dos (porcentajes)	35
I.5	Exportaciones recíprocas como proporción del total de las exportaciones de cada país en relación con los otros dos	37
II.1	Bolivia, Chile y Perú: relación entre el valor de las exportaciones mineras y el valor de las exportaciones totales, 1972-1987 (millones de dólares)	48
II.2	Bolivia, Chile y Perú: exportaciones totales y exportaciones recíprocas por países, 1980-1986 (millones de dólares)	49
II.3	Bolivia, Chile y Perú: producción física de algunos minerales por país, 1960-1985	51
II.4	Índices de volumen físico de la producción minera (excluido el petróleo) (1979-1980=100)	58
II.5	Chile y Perú: producción de cobre según su origen: mina, fundición y refinería (miles de toneladas métricas)	59
II.6	Bolivia: valor de las exportaciones de estaño, zinc, antimonio, plata, wolframio y plomo, 1975-1987 (millones de dólares)	63
II.7	Perú: valor de las exportaciones de cobre, hierro, plata, zinc y plomo, 1972-1987 (millones de dólares)	64

V.1 Chile: evolución del sector minero respecto a la economía, 1978-1987	123
V.2 Chile: exportaciones totales del sector cobre, 1966-1987	124
VI.1 Perú: participación de la minería en la inversión directa de Estados Unidos, 1950-1977 (millones de dólares)	137
VI.2 Perú: evolución de la producción minera, 1947-1979 (miles de toneladas)	138
VI.3 Cargos por refinación pagados por Southern Peru Corporation (dólares por tonelada métrica)	145
VI.4 Perú: unidades minerometalúrgicas en operación en la Gran Minería	145
VI.5 Perú: principales proyectos minerometalúrgicos	146

**Este libro se terminó de imprimir en agosto de 1992.  
Tipografía, formación e impresión: Grupo Edición, S.A. de C.V.,  
Xochicalco 619, Col. Vértiz-Narvarte, 03600 México, D.F.  
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.  
La edición estuvo al cuidado del Departamento de  
Publicaciones de El Colegio de México.**





**E**l desierto de Atacama, objeto de este libro, es a la vez un lugar de confluencia de antagonismos fronterizos entre Bolivia, Chile y Perú, el depositario de grandes riquezas minerales como oro, cobre, manganeso, y destinatario de grandes inversiones para la extracción, concentración y refinación de dichos minerales.

Si dejara de ser centro de esos conflictos podría transformarse en núcleo de proyectos de desarrollo basados en la industria minera, en ámbito de intercambio comercial entre los tres países, y quizás dar lugar a la construcción de un espacio económico en el que dejaran de prevalecer las tensiones geopolíticas y en el que se abrieran posibilidades de colaboración entre Bolivia, Chile y Perú.

No obstante, y ésta es la tesis de este libro, existen factores como el peso corporativo de las fuerzas armadas, las suspicacias de los grupos dominantes y una larga tradición de enfrentamientos, que bloquean la realización de esas posibilidades de colaboración.



El Colegio de México



9 789681 205218