

La larga marcha a la nacionalización: el cobre en Chile, 1945–1971*

por Joaquín Ferrandois

Abstract. – This article analyses the development of the ideas that led to the nationalisation of the American owned copper mines in Chile in 1971. For more than four decades, these mines earned more than two thirds of the external revenues of the Chilean economy. With the increasing economic nationalism after World War II, with “structuralism”, “dependency theory”, and with Marxism, the Chilean political culture of the sixties became dominated by the perception that there was a “hidden value” in the American investment interests. If those resources could be “recuperated”, the Chilean economy, so this reasoning went, could make a big step toward more independence and development. The measures adopted in order to redress this situation failed to reach their objectives. In this sense, the nationalisation of 1971 was a logical step, even if it did not play a role in the political polarisation that condemned democracy.

“Las cuatro grandes empresas norteamericanas, que han explotado en Chile estas riquezas, han obtenido de ellas, en los últimos 60 años, ingresos por la suma de 10.800 millones de dólares. Si consideramos que el patrimonio nacional, logrado durante 400 años de esfuerzo, asciende a unos 10.500 millones de dólares, podemos concluir que en poco más de medio siglo estos monopolios norteamericanos sacaron de Chile el valor equivalente a todo lo creado por sus conciudadanos en industrias, caminos, puertos, viviendas, escuelas, hospitales, comercios [...] a lo largo de toda su historia. Aquí está la raíz de nuestro subdesarrollo. Por eso tenemos un débil crecimiento industrial. Por esto tenemos cesantes y bajos salarios. A esto debemos nuestros miles de niños muertos en forma prematura. Por esto tenemos miseria y atraso”.¹

* Esta investigación fue financiada por el Proyecto FONDECYT 1961194. Enzo Abbagliati, Jimena Bustos y Patricia Campos colaboraron en la recopilación de material. Claudia Darrigrandi nos asistió en la redacción final.

¹ Mensaje del Presidente al Senado y a la Cámara. Cit. por Eduardo Novoa Monreal, *La nacionalización chilena del cobre. Comentarios y documentos* (Santiago 1972), pp. 402s.

La historia de la nacionalización tiene su prehistoria a fines de la Segunda Guerra Mundial, y casi se confunde con los debates de la clase política acerca de la dirección de economía política internacional de Chile desde los años post-depresivos, los 1930 y de las relaciones con EE.UU. en particular.² La nacionalización se originó en una legitimidad que se podría llamar “estructuralista” *avant la lettre*, y que alcanzó a identificar, en diversos grados, a casi todo el espectro político. En los años sesenta, se añade la perspectiva “dependentista”, que reforzó la tendencia nacionalizadora, pero que asimismo era parte de una creciente polarización política. Esto ha sido interpretado por Theodore Moran como un juego entre las tendencias de independencia de los chilenos, y la prueba de fuerza entre el país anfitrión y la empresa inversionista, como manera de crear un modelo de relación entre ambos, en la que al comienzo las empresas tienen el poder de negociación; pero al final es el Estado el que lo posee. Aquí lo enfocaremos como un tema de “larga duración” del discurso del país que analiza su posición ante la economía política de las relaciones internacionales.³ Con algo de exageración, podríamos decir que aquí examinaremos la historia del triunfo de un discurso específico, que *tenía* que conducir a la nacionalización.

A comienzos del siglo XX, los intereses Guggenheim compran la gran mina del El Teniente y en 1912 Chuquicamata, la mina de tajo abierto más grande del mundo, que luego venderán a la Anaconda, un gran consorcio minero, el que a su vez comprará (por concesión) la

² Gabriel Palma, “From an Export-led to Import-substituting Economies: Chile 1914–39”: Rosemarie Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s. The Role Of the Periphery in World Crisis* (Oxford 1984), pp. 50–80. También, Joaquín Fernandois, *Abismo y cimientó. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y EE.UU. 1932–1938* (Santiago 1997), pp. 65–93.

³ Theodore H. Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence. Copper in Chile* (Princeton, N.J. 1974), esp. pp. 5–15. Sobre el concepto de “economía política de las relaciones internacionales”, como lugar de encuentro de las instituciones públicas, especialmente el Estado, con el mercado, Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N.J. 1987), esp. pp. 8–24. Sobre el origen de estas ideas en la evolución intelectual latinoamericana, Joseph L. Love, *Crafting the Third World. Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil* (Stanford 1996). Una visión general acerca del problema, Hans-Jürgen Puhle (ed.), *Lateinamerika. Historische Realität und Dependencia-Theorien* (Hamburg 1977).

mina de Potrerillos.⁴ Estas tres minas, y otras que se agregarían después, serían llamadas en Chile, a partir de la década de 1950, la “Gran Minería” en manos de lo que en adelante llamaremos las “compañías”.

En la era del salitre (ca. 1880–1930), el problema de la propiedad de las minas no era cuestión mayor. En el cobre, emerge una literatura nacionalista, “antiimperialista”, pero no alcanza a calar en la cultura política del país.⁵

Con las reformas iniciales del “movimiento militar” y la Misión Kemmerer, 1924/25, por primera vez se colocó un impuesto a la renta de las empresas norteamericanas de un 6 %. Con el curso de los años, hubo una carrera casi imparable por aumentar los impuestos. De esta manera, entre 1925 y 1945, los impuestos llegaron a superar el 50 % de las ganancias, aun así las empresas tendrían un rendimiento notable de sus gigantescas inversiones en Chile.⁶ En Chile, no se debe olvidar que, junto a la percepción nacionalista, existía al mismo tiempo algu-

⁴ En el primer cuarto de siglo estas empresas invirtieron alrededor de 200 millones de dólares de entonces, una suma fabulosa que era imposible de encontrar en Chile. Elementos históricos generales están en Benjamín Vicuña Mackenna, *El libro del cobre i del carbón de piedra en Chile* (1883); Joanne Fox Przeworski, “The Decline of the Copper Industry in Chile and the Entrance of North American Capital, 1870–1916” (Tesis doctoral, Washington University 1978); Pierre Vayssiére, *Un siècle de capitalisme minière au Chili, 1830–1930* (París 1980); Maria Rosaria Stabili, “Relaciones de producción capitalistas: los empresarios norteamericanos en la minería del cobre en Chile (1905–1918)” (Ponencia en el seminario “Segundo Encuentro de Historiadores” [Santiago 1983]). Una interesante historia e interpretación, que muestra un interés y conocimiento del tema entonces raro en un chileno, y a la vez con sensibilidad nacionalista, Santiago Macchiavello Varas, *El problema de la industria del cobre en Chile y sus proyecciones económicas y sociales* (Santiago 1923).

⁵ Eulogio Gutiérrez/Marcial Figueroa, *Chuquicamata, su grandeza y sus dolores* (Santiago 1920); Ricardo A. Latcham, *Chuquicamata: Estado Yankee. Visión de la Montaña Roja* (Santiago 1926).

⁶ Las diversas apreciaciones sobre este hecho constituyen, en cierta manera, la esencia de los debates públicos sobre economía política internacional, es decir, el núcleo del presente artículo. Pensamos que desde el punto de vista técnico, en cuanto historia económica del cobre hasta 1959, el mejor trabajo es el de Clark Winton Reynolds, “Development Problems of an Export Economy”, que ocupa la mitad del importante libro conjunto con Markos Mamalakis, *Essays on the Chilean Economy* (Honewood, Ill. 1965).

na admiración tanto por la modernización implementada por las compañías como por las condiciones sociales que otorgaban a su personal.⁷

El último empuje tributario se produjo en 1942 como consecuencia del convenio celebrado por el gobierno chileno con la Metals Reserve Co., entidad fiscal norteamericana, para la compra de la totalidad del cobre producido por Chile en la mediana y pequeña minería, a 11.75 centavos la libra del metal.

Este convenio fue ardientemente defendido por *todos* los sectores del país, ya que se fijó el precio más alto del momento (1938/41) y aseguraba un mercado cautivo. Incluso el Partido Comunista lo consideraba imprescindible.⁸ Esto se entiende en las nociones de economía política de la época, que en el terreno internacional miraban a un intercambio pre-fijado, entre materias primas y productos industrializados. Es una situación análoga a la de la cuota de azúcar cubana, sólo que aquí duró hasta fines de 1945, cuando fue desahuciado por Washington ante las protestas de los chilenos.

En Chile, con los años, se miraría este convenio casi universalmente como una suerte de expropiación al país, ya que se le comparaba con el precio de libre de la Primera Guerra Mundial. Es el origen inmediato de la idea de que las compañías le debían “algo” al país. En 1941, el Ministro de Hacienda, dijo que “El cobre seguramente volverá a la producción y a los precios antiguos”.⁹ El fin de la guerra era presentado como depresivo para los precios del cobre. La figura clave del “lobby minero” en Chile, Hernán Videla Lira, por largos años Presidente de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI, pequeña y mediana minería) y senador de la República por el Partido Liberal, señalaba en 1945 una opinión similar:

“la competencia de postguerra estará apreciablemente influenciada por los costos de producción y que el precio que hoy se paga – 11.75 centavos la libra – sufrirá una baja inevitable”.¹⁰

⁷ Un informe de un observador entendido de estos años, Fernando Illanes Benítez, alaba y critica simultáneamente a las compañías. De Ministro de Relaciones Exteriores (MRE) a Embajada, 29 de octubre de 1937. *Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (ARREE)*, vol. 1621. También, Galvarino Gallardo Nieto, “Realidades y temores en las minas de El Teniente”: *El Mercurio* (Santiago, 26 de diciembre de 1936).

⁸ Creemos haber hecho una exhaustiva investigación al respecto. Joaquín Fernandois, *Cobre, guerra e industrialización en Chile, 1939–1945* (Santiago 1992).

⁹ Guillermo del Pedregal, *Diario de Sesiones del Senado (DSS)*, 7 de enero de 1942.

¹⁰ *El Mercurio* (Santiago, 12 de mayo de 1945).

En los años que siguen, el cobre significará alrededor del 70 % del valor de las exportaciones del país, y un quinto del presupuesto fiscal, de modo que es fácil comprender lo sensible del problema. Unas pocas minas de propiedad de empresas norteamericanas constituían la principal relación económica internacional del país. A continuación nos detendremos en las discusiones de economía política internacional que construyeron la voluntad de nacionalización.

FORMACIÓN DEL ESCENARIO PARA EL PROTAGONISMO DEL COBRE, 1945–1950

Entre 1945 y 1951, el país político va colocando al cobre más y más en el centro de los debates sobre economía política internacional. En este período el desarrollo político, en gran medida ordenado y pacífico, estaría hipotecado por la capacidad del sistema de entregar beneficios y crear incentivos económicos; y por la movilización social y el aumento de las demandas que colocaban una camisa de fuerza a toda política que conllevara un cierto grado de sacrificios.¹¹ A esto se añade el “factor internacional”, es decir, la emergente Guerra Fría, que sería una de las causas coadyuvantes a poner al cobre en el centro del escenario: al Estado, las fuerzas políticas chilenas, las compañías, se añadiría al Departamento de Estado (y la Casa Blanca) como actor en este juego.¹² El cobre era un recurso económico para Chile y para las compañías; era también un “recurso estratégico” para el Washington político.

¹¹ Para la institucionalización democrática en los años treinta, Fernandois, *Abismo y Cimienta* (nota 2), pp. 30–45; Alan Angell, *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile* (México 1974), pp. 66–91; Paul W. Drake, “International Crisis and Popular Movements in Latin America: Chile and Peru from the Great Depression to the Cold War”: David Rock (ed.), *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions* (Berkeley y Los Angeles 1994), pp. 109–140.

¹² Un buen resumen de este entramado está en Andrew Barnard, “Chile”: Leslie Bethell/Ian Roxborough (eds.), *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944–1948* (Cambridge 1992), pp. 66–91. Para mayor detalle, Joaquín Fernandois, “Guerra Fría y economía política internacional: el cobre en Chile, 1945–1952”: *Ciclos* VIII, 16 (Buenos Aires 1998), pp. 143–162.

El discurso sobre el cobre suponía que éste sería la fuente de los recursos para la industrialización.¹³ Las compañías estaban representadas en la SONAMI; pero ésta, como cuerpo, ni las criticaba ni las apoyaba abiertamente. Como un “lobby” típico, defendía un interés determinado.¹⁴

En la cultura política chilena, en el cual el arco izquierda-centro-derecha posee una nitidez más destacada que en el resto de la región, el nacionalismo económico le era evidentemente más connatural a la izquierda. Un líder, entonces “histórico”, del socialismo decía que Chile “es un país rico, plétórico de riquezas; pero tenemos, por desgracia, el mal nacional de creernos incapaces de laborar nuestras riquezas y, en cambio, lo único que se nos ocurre es entregarlas al capital extranjero por un plato de lentejas”.¹⁵ Aquí está el núcleo de la emoción que expresaba este nacionalismo económico, que iba mucho más allá de la ya poderosa subcultura política de izquierda, y que fue la fuerza propulsora que condujo a la nacionalización. Con todo, en este período, también existía en alguna medida, una contracorriente, la idea de aprovechar el capital extranjero para el desarrollo chileno. Ese capital irá “a países que lo busquen inteligentemente y que deseen permitirle un tratamiento positivo y adecuado [...] La empresa debe ser económicamente sólida; la atmósfera, políticamente rentable”.¹⁶ Lo que está casi ausente, de aquí a los años siguientes, es una defensa decidida de las compañías.

Éstas, por su parte, desde los años treinta afirmaban sentirse perseguidas por el sistema público chileno, la política, los sindicatos, incluso por el poder judicial. Los movimientos sociales más sensibles para la economía del país se daban en estas tres minas. Eran días en que subía la marea anticomunista en EE.UU. y también en Chile, pero aquí los sectores políticos que asumieron el anticomunismo, incluyendo a una parte de los socialistas, tendían a apoyar las demandas de los sindicatos. Esto se manifestó particularmente a raíz de una larga huelga

¹³ Se exigía un “Plan Integral de Industrialización” que construyera refinerías. *Boletín Minero* LVII, 543 (Santiago 1945).

¹⁴ La SONAMI llegó a mostrar como buen ejemplo los acuerdos económicos entre Argentina y la URSS, lo que no era común en los años iniciales de la guerra fría. *Boletín Minero* 558 (Santiago 1946). Editorial.

¹⁵ Marmaduke Grove en el Senado, *DSS*, 27 de noviembre de 1945.

¹⁶ Palabras del senador conservador Fernando Aldunate, *DSS*, 3 de julio de 1945. Casi en el mismo sentido, editorial de *El Mercurio* (Santiago, 9 de marzo de 1945).

en El Teniente, de la Kennecott, a fines de 1946, justo cuando asumió el poder el nuevo gobierno que incluía ministros comunistas. Esto no fue gran problema para los norteamericanos, porque sabían que la alianza sería de corta duración.¹⁷ Pero las tensiones de la huelga dejaron ver la percepción norteamericana de que las compañías estaban siendo forzadas a un permanente “appeasement” por parte del sistema político chileno.¹⁸ A ojos de Washington, hasta 1955 la presión sobre los ingresos de las compañías se expresó en una legislación frondosa y anárquica, según ha dicho un especialista.¹⁹

Desde fines de los cuarenta, la política *de facto* de sustitución de importaciones se fija en categorías intelectuales. La finalidad de esta economía política era, según *Panorama Económico*, la de “diversificar la economía del país, cuyo objetivo principal deberá ser su industrialización y desarrollo independientes”.²⁰ “Estructuralismo” y “dependencia” ya están contenidos en esta publicación que será portavoz del nacionalismo económico de izquierda. Es en este ambiente donde surge la noción – tenaz hasta nuestros días – de que Chile perdió 500 millones de dólares durante la Segunda Guerra Mundial por la fijación del precio del cobre.²¹ La respuesta chilena consistió en proponer una base de “ganancia fija” para el Estado chileno, indepen-

¹⁷ Memorandum de conversación telefónica entre embajador Claude G. Bowers y un funcionario del Departamento de Estado, 20 de noviembre de 1946. *National Archives and Research Administration (NARA)*, RG 59, box 5367, 825.512/11–2046.

¹⁸ En palabras del presidente de la Kennecott, E. T. Stannard, refrendadas por Spruille Braden, hijo del fundador de la Braden Copper Company, dueña de El Teniente, antiguo contendor de Perón en 1945/46, ahora Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado. Memorandum de conversación, 12 de noviembre de 1946. *NARA*, RG 59, box 5377, 825.51/11–646. Es interesante anotar que la *American Federation of Labor* tenía contactos y apoyaba a los sindicatos del cobre. Pero con la atmósfera de Guerra Fría, creen ver el dominio comunista en ellos, y retiran ese apoyo. Alusiones a este problema en oficio del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile (MRE) a la Embajada en Washington, 4 de febrero de 1948. *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (ARREE)*, vol. 2714.

¹⁹ Reynolds, “Development Problems” (nota 6), p. 240.

²⁰ *Panorama Económico* (Santiago, marzo de 1947).

²¹ Del aparato del Estado procede la idea –“técnicamente” sostenida – de que Chile había perdido 500 millones de dólares por la fijación del precio, aparentemente por el Ministro de Hacienda Roberto Wachholtz, según se desprende de un trabajo del Departamento del Cobre, *El cobre en Chile* (1959). Sin embargo, creemos que esta pérdida es un mito en el sentido peyorativo del término.

diente de las fluctuaciones de precios.²² Nuevamente aparece una literatura con sesgo ya sea intervencionista o nacionalizador del cobre.²³

La recesión de 1949 hizo crecer las tendencias proteccionistas en EE.UU. frente al cobre importado, castigando al cobre chileno. Esto alimentaba el estado de ánimo nacionalista en Chile. Un diario, vocero semi-oficial del Partido Radical, sostenía que “(aquellos) que hablaban el lenguaje claro y diáfano de la Buena Vecindad [...] buscan una solución egoísta y arbitraria a la atonía del mercado del cobre”.²⁴ Más radicalizado, desde el socialismo, anunciando la futura intransigencia con el “sistema”, el diputado Humberto Martones transmitía la esencia de las ideas de una creciente subcultura política:

“[...] tenemos la obligación como patriotas, de denunciar y condenar el entreguismo de quienes debieran defender la independencia y la integridad de la Nación con mayor decisión [...] Impulsando nuestro país a servir planes de guerra, de conquista y de hegemonía mundial; encadenado de pies y manos a un sistema económico capitalista [...] sistema minado hoy día por toda clase de contradicciones y por una crisis sin escapatoria posible [...] ya se nos está tratando como si fuéramos Texas, Arkansas o Missouri ...”.²⁵

Estas líneas nos entregan el discurso, que sin ser el único, sería el que más peso tendría en decidir el centro de gravedad hacia el que iba a converger la política chilena hacia el cobre. Mas, para comprender la decisión de 1971 en un contexto amplio, que no se olvide que pro o antinorteamericanos lo han sido todos los sectores políticos en Chile, aunque rara vez coincidentes en el tiempo, generalmente de manera alternada. Así, no es extraño que un diputado liberal, señale la importancia de la economía norteamericana en el progreso económico de Chile²⁶ y que otro, conservador, es decir, derecha católica, dijera que las compañías explotan el cobre “dependiendo siempre de los ‘trusts’, de los ‘carteles’ [...] en cuanto a las orientaciones de su comercio”.²⁷

²² Memorandum de Spruille Braden, 19 de mayo de 1947. NARA, RG 59, box 5364, 825.50/5-1947.

²³ Fernando Morales Balcells, *La industria del cobre en Chile* (Santiago 1946). Ignacio Aliaga Ibar, *La economía de Chile y la industria del cobre. Reflexiones sobre la post-guerra* (Santiago 1946).

²⁴ *La Hora* (Santiago, 16 de junio de 1949).

²⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara (DSC)*, 5 de julio de 1949.

²⁶ Raúl Aldunate Philips, *DSC*, 21 de junio de 1949.

²⁷ *DSC*, 30 de agosto de 1949.

En 1950 se hallaba instalada en el discurso público una visión a lo menos intervencionista en la “cuestión del cobre”.

IMPULSO NACIONALIZADOR Y PAUSA, 1950–1955

La Guerra de Corea fue la “guerra del cobre” en Chile. Cuando el gobierno de Truman fija el precio a 24.5 centavos la libra del metal, en Chile estalla una guerra, la del escándalo. No se dudaba que se iba a volver a repetir la “pérdida” de gigantescos recursos y lo que ese hecho significaba para el desarrollo del país era un sentimiento más o menos generalizado.²⁸

La Guerra Fría *no podía* concitar en Chile un activismo anticomunista internacional como para aceptar este tipo de “colaboración” económica en torno al cobre. Ni en la Segunda Guerra Mundial se había mirado las cosas de esta manera.²⁹ La protesta chilena está simbolizada, en la creencia de que la economía chilena no podía volver a ser burlada, como lo expresaba un diputado conservador,³⁰ y un líder de un poderoso gremio empresarial señalaba que no se podía aceptar que EE.UU., el gran poder económico, pagara el menor precio por el cobre.³¹ El presidente Gabriel González debe negociar un trato especial para Chile y señala que con el mismo vigor que combatió al comunismo, defenderá el interés de Chile en el cobre.³² En la política chilena existía un consenso anticomunista, por lo tanto, se podía impulsar una política más agresiva ante las compañías y Washington en ese aspecto:

²⁸ Ver la intervención de Salvador Allende, *DSS*, 16 de enero de 1951.

²⁹ Fermandois, “Guerra Fría y economía política internacional” (nota 12).

³⁰ Pablo Aldunate, *DSC*, 17 de enero de 1951.

³¹ Walter Müller, futuro embajador en Washington, en palabras posteriores al Acuerdo de Washington – que ya veremos –, en la Conferencia Internacional sobre Materias primas. En oficio de Embajador a MRE, 18 de diciembre de 1951. *ARREE*, vol. 3096.

³² De Consejero Carlos C. Hall a Secretario de Estado, 31 de enero de 1951. *NARA*, RG 59, box 4630, 825.2542/1–3151.

“El Gobierno de Chile [...] está dispuesto a afrontar los sacrificios que la defensa de los principios comunes haga necesarios, pero desea que su cuota sea apropiada y justa y corresponda a su capacidad económica. Si el Presidente de la República no lograra obtener para Chile un tratamiento adecuado, no podría impedir que el Congreso Nacional, velando por lo que considere los intereses del país, dictara una legislación tendiente a poner remedio a tal problema [...] Una actitud poco comprensiva de los Estados Unidos colocaría al Gobierno de Chile en una posición difícil.”³³

Aquí encontramos ideas profundamente sostenidas en política internacional y economía política. Por una parte, lo mínimo que EE.UU. (y las compañías) deberían retribuir a Chile por su cobre. Por otra, la idea de que existe una suerte de justicia *absoluta* de intercambio, entre el producto chileno y las necesidades de importación del país. El cobre *debía* cumplir con ese objetivo. Radomiro Tomic, lo calificó como “viga maestra de la economía de Chile”³⁴, expresión que calaría hondo en la imaginación colectiva y legitimaría cada uno de los pasos en los siguientes 20 años.

Se comenzó a impulsar una política que rozaba la nacionalización y existen dos actos que expresan este hecho: el Acuerdo de Washington y su desahucio. Ambos representan una proyección de las convicciones de la clase política. El acuerdo, firmado el 9 de mayo de 1951, fijaba el precio del cobre chileno vendido en EE.UU. en 27.5 centavos de dólar la libra de cobre. La compañías se comprometían a subir la producción y el gobierno chileno podía disponer del 20 % de la producción para venderla libremente en el mercado mundial, con la excepción del “bloque soviético”. Además, se puso en marcha la idea de crear un “Departamento del Cobre”, anexo al Banco Central, que a la larga sería el embrión de la Corporación del Cobre (Codelco).

El acuerdo no provocó muchos aplausos, y fue considerado por un socialista como “abjuración de la soberanía”³⁵ e incluso un liberal, y brillante economista, no trepidaba en pedir que se nacionalizara la

³³ Un resumen aparece en un despacho del canciller Benjamín Claro al embajador en Washington, 24 de febrero de 1951. *ARREE*, vol. 2897. En extenso, en inglés y en español, este memorandum está en *NARA*, RG 59, box 4630, 825.2542/2-151.

³⁴ Radomiro Tomic, “El problema del cobre”: *Política y Espíritu* (Santiago, marzo de 1951), pp. 82-89. Aunque Tomic reconoce la necesidad de tener en cuenta los intereses de las compañías, establece una diferencia tajante entre aquellos y el “interés nacional”, cosa bastante común en las categorías de economía política de la era de “sustitución de importaciones”.

³⁵ Humberto Martones, *DSC*, 12 de diciembre de 1951. Incluso a fines de 1951 los socialistas presentan el primer proyecto de nacionalización

Gran Minería del cobre sin ser entregada a un “Estado prepotente”.³⁶ La izquierda, volvería a rearmar su lenguaje político y se alimentaría de la visión estructuralista, pre-dependentista si se quiere, que tendría como punto de referencia la “cuestión del cobre”.³⁷

En este ambiente, la dinámica de la política hacia el cobre había adquirido un decidido tinte intervencionista.³⁸ La permanente crisis en la balanza de pagos hizo que los ingresos del cobre se esfumaran. Así, mientras el gobierno chileno desahució el Acuerdo de Washington, al no renovarlo en mayo de 1952, impulsó por otro lado una legislación para adquirir una suerte de “estanco” sobre el cobre.

La aprobación de la Ley 10.255 entregó al gobierno de Chile el monopolio de las ventas del cobre, aunque lo hacía por medio de las compañías. Se aumentó más el impuesto a la renta de las compañías, solamente con el objetivo de enfrentar los agudos problemas de déficit fiscal.

Sin embargo, todavía no existía una disposición decididamente nacionalizadora. Acorde con la idea “industrializadora” de la economía política de la época, se afirmaba que la “política del cobre (era) un asunto industrial-económico”; como una palanca de desarrollo industrial. Pero se añadía que el cobre era el único producto de exportación que puede competir “sin necesidad de artificios [subsidios] económicos ni de ayudas directas o indirectas del Estado”.³⁹ Se confiesa aquí que de cualquier manera, la economía chilena estaba vitalmente atada a la economía mundial. Esto abrió paso a un tímido “neo-liberalismo” *avant la lettre*.⁴⁰

³⁶ Mariano Puga, *DSC*, 17 de mayo de 1951.

³⁷ Moran, *Multinational Corporations and the Politics* (nota 3), pp. 57–88.

³⁸ Un recuento de esto, aunque hay que subrayar que *a posteriori*, es el de Radomiro Tomic, “Primeros pasos para la nacionalización del cobre: el Convenio de Washington de 1951”: Ricardo French-Davis/Ernesto Tironi (eds.), *El cobre en el desarrollo nacional* (Santiago 1974), pp. 131–157.

³⁹ “Informe de la Comisión del Cobre de los partidos de gobierno”, escrito a comienzos de 1951. En informe del Embajador a MRE, 17 de febrero de 1951. *ARREE*, tomo Circulares, 1951.

⁴⁰ Reynolds, “Development Problems” (nota 6), pp. 246–252. Sobre el contexto económico, Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy: From Independence to Allende* (New Haven, Conn. 1976), pp. 102–109, 223–235. Sergio de la Cuadra/Dominique Hachette, *Apertura comercial: experiencia chilena* (Santiago 1990). Hay que leer el clásico artículo de Albert O. Hirschmann, “Inflation in Chile”, original de 1965, ahora vuelto a publicar en Paul W. Drake (ed.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present* (Washington 1994), pp. 133–146.

Esto sería el origen del clima de ideas que posibilitó la legislación que se denominó “Nuevo Trato”, Ley 11.828 aprobada en mayo de 1955, nombre que entre otras cosas denotaba el prestigio que todavía investían en estos países las políticas económicas y sociales de F. D. Roosevelt.⁴¹ Consistió en un acuerdo refrendado por el Congreso – de modo de darle permanencia – por medio del cual se vinculaba un aumento de la producción e inversiones por parte de las compañías, acompañado de una disminución correlativa de la tasa impositiva. Junto con esto se regulaba la tasa de cambio, totalmente abusiva, que se le imponía a las empresas norteamericanas. La legislación fue saludada como una clara mejoría de las relaciones, entre las compañías y el Estado chileno; y entre Washington y Santiago.

El diario *El Mercurio* y la SONAMI lideraron un sentimiento que era vastamente compartido. Se había llegado a un extremo por la vía de aumento tributario; y la intervención en las ventas reflejaba la falta de preparación que había en Chile. Las circunstancias económicas de mediados de la década hicieron el resto para intentar una política cooperativa dentro de la racionalidad económica. *El Mercurio* reflejaba este enfoque más amplio:

“Quince años de economía dirigida habrían reducido a la impotencia política a la más fuerte nación del mundo, porque le habrían restado el concurso de todos los ciudadanos que dentro de ella colaboran a la grandeza patria con el señuelo de hacer su propia fortuna y de obtener su propio lucro. Sería realmente fantástico que hubiera dejado incólume la estructura económica de un pequeño país en donde [todo] está por hacer y en donde no había en el momento de echarse a rodar el experimento, las acumulaciones de capital que permitan costar los ensayos y los tanteos. Todo indica que ha llegado la hora del cambio, y a él se aperciben con íntimo regocijo los chilenos capaces de prever y no totalmente desalentados por la prueba agotadora de quince años de economía dirigida”.⁴²

En este sentido, el Nuevo Trato y las reformas económicas de la segunda mitad de los cincuenta tenían una base política frágil. Para el presidente del Banco Central, Arturo Maschke, era importante que existiera un clima propicio y una economía estable para las inversiones extranjeras privadas, así como el Ministro de Hacienda, Jorge Prat

⁴¹ Una tesis de magister dirigida por nosotros trata este asunto con el mayor detalle, Enzo Abbagliati, “De la ‘eterna crisis’ al ‘jacobinismo verbal’. El cobre en el debate político chileno” (Universidad de Chile, Santiago 1998).

⁴² *El Mercurio* (Santiago, 22 de julio de 1954). Editorial.

añadía que el capital público y el privado eran “complementarios”.⁴³ El senador liberal Raúl Marín Balmaceda, llegó a afirmar la conveniencia para Chile del éxito económico de las compañías, ya que ello atrae mayores capitales al país.⁴⁴

Una argumentación como esta se encontraba completamente a la defensiva en el Chile de entonces. Teniendo en cuenta las críticas que recibió el Nuevo Trato podemos comprender el estrecho límite dentro del que se podía mover una política de liberalización. Un nacionalista de cierto talante liberal, apoyó la ley porque era un “progreso”, pero no era la “solución ideal”.⁴⁵ Los líderes de la Falange (Democracia Cristiana a partir de 1957) la aceptaron como mal menor. Su líder Eduardo Frei, sostenía que el cobre era la “oportunidad única de cambiar bruscamente el curso de nuestra economía”, aunque había que huir de posiciones extremas.⁴⁶ Mientras para las compañías, la legislación era un acuerdo definitivo⁴⁷ y se la consideraba como otro hito de un camino, cuya meta era poco clara, un grupo de estudio ligado a la Falange, “Círculo de Economía”, determinaba que era necesaria una armonización entre las partes, pero que había una contradicción (*esencial*) entre las necesidades de una empresa privada y las del Estado.⁴⁸ Esta idea caracterizó la mayor parte del discurso político en torno al cobre. Más radical era Salvador Allende, afirmaba que “la producción de Chile no está regida por el mercado, sino por los intereses de las compañías”.⁴⁹

El Departamento del Cobre adquiriría autonomía a partir de esta legislación, y sería un centro de donde se promovería una creciente intervención del Estado.⁵⁰ El Nuevo Trato pudo nacer gracias al clima político y económico desesperado de mediados de la década.

⁴³ Ambas intervenciones, efectuadas en Brasil, están reproducidas en *Panorama Económico* 114 (Santiago, 17 de diciembre de 1954).

⁴⁴ *DSS*, 20 de enero de 1955.

⁴⁵ Guillermo Izquierdo, *DSS*, 19 de enero de 1955.

⁴⁶ *Panorama Económico* 116 (Santiago, 11 de febrero de 1955).

⁴⁷ De F. J. Devine a Departamento de Estado, “Chile’s New Copper Law”, 6 de mayo de 1955. *NARA*, RG 59, 825.2542/5–655.

⁴⁸ *Panorama Económico* 109 (Santiago, 8 de octubre de 1954).

⁴⁹ *DSS*, 20 de enero de 1955.

⁵⁰ Incluso el liberal Hernán Videla Lira defendía una supervigilancia de las ventas por parte del Departamento del Cobre. *DSS*, 19 de enero de 1955.

FORMACIÓN DEL CONSENSO NACIONALIZADOR, 1955–1964

En Chile no había surgido un espíritu de franca apertura al capital extranjero y se veía al Nuevo Trato como medio de aumentar el ingreso de divisas:

“Debemos reconocer que esta política nos ha hecho perder algunos mercados y que corremos el riesgo de privarnos de otros, [...] pero, hoy por hoy, es el camino más adecuado que hemos encontrado para procurarnos las divisas que necesitamos”.⁵¹

Estas palabras reflejan bien que no se veía contradicción entre el Estado-empresario, en el cual el gestor no puede ignorar el mercado; y el Estado-fisco, que procura maximizar los ingresos. Esta lógica tenía implícita la idea de que el mercado “engañaba” al Estado chileno. Si además se le suma la prohibición de vender cobre al “bloque chino-soviético”, se armaba el caso para que el ataque al Nuevo Trato se vigo-rizara con el nacionalismo “antiimperialista”.⁵² Empieza a aflorar, en el Departamento del Cobre, la idea que desde Chile se pueda controlar el precio del cobre en el mercado mundial.⁵³ Aunque en 1958 ninguna de las candidaturas llegó a pedir claramente una nacionalización, con la excepción de Jorge Alessandri (derecha) todas pidieron un mayor intervencionismo del Estado en la gestión de las compañías.

Las pocas defensas que se hicieron del Nuevo Trato aparecían acalladas por una avalancha crítica.⁵⁴ Con todo, un empresario y senador, Pedro Ibáñez, que en las décadas siguientes dejaría una clara huella en

⁵¹ Palabras del Director Económico de la Cancillería, Oficio, 26 de noviembre de 1957. *ARREE*, vol. 4629.

⁵² El cobre estaba considerado “material estratégico” por Washington. Esta situación no carecía de su cuota de cinismo. Una circular de la Cancillería con instrucciones a la embajada en Washington daba como argumento que debía esgrimirse Chile tiene “el mismo derecho a exportar alambre que ejercen otros países [...] que comercian este producto con países del bloque soviético”. Oficio confidencial N° 6, 7 de marzo de 1957. *ARREE*, vol. 4269. La misma queja expresa el propio Hernán Videla, *DSS*, 17 de julio de 1957.

⁵³ *La Nación* (Santiago, 13 de enero de 1958).

⁵⁴ Un ejemplo de un análisis positivo acerca del Nuevo Trato está en Fernando Benítez, “Un impuesto injustificado”: *El Mercurio* (Santiago, 18 de marzo de 1959). Benítez era un destacado ingeniero, que escribía con cierta periodicidad artículos para el *Engineering & Mining Journal*. También un discurso del Ministro de Minería, Enrique Serrano: *Boletín Minero* 661 (Santiago 1961).

la vida pública presentaba otra posibilidad, el desarrollo del país pasaba por la plena inserción en la lógica de la economía mundial de mercado.⁵⁵ (si se quiere, del “centro”, del “*hegemon*”, del “capitalismo”, ...). Pero esto no concordaba con las ideas dominantes en Chile, donde llegó a ser firmemente creído que las compañías, gracias a sus vinculaciones con el mercado global, eran capaces de desviar recursos de los que Chile podría y debería disponer:

“Nuestro país por ser subdesarrollado precisa de la inversión total del excedente económico [...] Sin embargo, a las empresas extranjeras les resulta más lucrativo acumular esos fondos en el exterior, especialmente reservas y amortizaciones, para financiar proyectos similares en otros países subdesarrollados e incluso en Estados Unidos”.⁵⁶

Las palabras de este ingeniero tenían por objetivo avanzar hacia la nacionalización total. No es casualidad que el debate se agitara de nuevo con gran protagonismo hacia 1961–62, cuando la crisis en la balanza de pagos hizo perder impulso casi definitivamente al programa económico de la administración Alessandri.

La izquierda, ya muy influida por la Revolución Cubana, no pudo pedir menos que lo que ha hecho Castro en Cuba.⁵⁷ Incluso se presentó un proyecto de nacionalización, que aunque no tenía destino, ayudaba a crear un ambiente nacionalizador. Este estuvo representado, más que por la izquierda marxista (FRAP, en ese entonces), por la figura de Radomiro Tomic. Dentro de los “proyectos” del momento, inspiró uno que se detenía justo antes de la nacionalización, y le dio la palabra “chilenización”, que Frei utilizaría profusamente en la campaña electoral de 1964. Los planteamientos de Tomic son representativos

⁵⁵ DSS, 12 de septiembre de 1961. Pedro Ibañez señalaba que “Evidentemente, no podemos hablar de ‘nuestro cobre’ con la seguridad y soltura con que el propietario dice ‘mis naranjas’, para referirse a las que crecen al alcance de su mano en el patio interior de su casa”.

⁵⁶ Mario Vera Valenzuela, *Una política definitiva para nuestras riquezas básicas* (Santiago 1964), p. 29. Desde el comienzo del Nuevo Trato, los norteamericanos sostuvieron que las presiones por subir la tributación eran parte de una “progresiva (creeping) expropiación” y una “demolición (attrition) del capital”. En un largo e interesante informe de la Embajada, “Chile’s new copper law”, 6 de mayo de 1955. NARA, RG 59, 825.2542/5–655.

⁵⁷ Joaquín Fernando, “Chile y la ‘cuestión cubana’ 1959–1964”: *Historia* 17 (1982), pp. 113–200. También, “Los socialistas plantean una solución definitiva: la nacionalización del cobre”: *Arauco* (Santiago, julio de 1961), pp. 5–15.

de la mentalidad de economía política internacional de gran parte de la clase política latinoamericana entre los treinta y los setenta del siglo XX:

“[Hay que afirmar] el derecho de la nación chilena y su voluntad de manejar el Cobre como la primera palanca de penetración nacional en el mercado mundial, de creación de divisas y de diversificación y capitalización industrial ¡es el porvenir de Chile el que se juega en el Cobre!”⁵⁸

El proyecto de ley que presenta Tomic vuelve por la senda de la Ley 10.255. Sería la única manera de lograr que el cobre sea “nacional”:

“De lo anterior resulta que el comercio del cobre chileno efectuado por las empresas de la gran minería no sólo está sujeto en forma sustancial a la jurisdicción de un Estado extranjero, con el cual sólo debería tratar el Gobierno de Chile y no sus productores y comerciantes, sino también a los sentimientos y concepciones patrióticas de particulares extranjeros con quienes no hay manera de tratar, si no es por el establecimiento, en Chile y bajo jurisdicción de sus leyes, de instituciones y sistemas o métodos eficaces para asegurar, en todo momento, la primacía del interés chileno”.⁵⁹

Estas palabras destilan una concepción que nos atreveríamos a calificar de “mercantilista-estatista” de la economía política internacional. Suponen, además, que sin la gestión activa y, en cierta medida, propietaria del Estado no se puede esperar lograr la obtención de la totalidad de los recursos que “justicieramente” pertenecen a Chile. En suma, la riqueza es el resultado de un recurso “providencial” y no el resultado de la dinámica del proceso económico mismo. Hacia 1962/63, todo intento de mantener el estatuto del Nuevo Trato chocaba con la dinámica de la política chilena, y las negociaciones entre el Gobierno y las compañías, de lograr estabilidad tributaria a cambio de efectuar las últimas nuevas inversiones, se estrellaba ante esta realidad.⁶⁰ La evolución misma de la campaña electoral de 1964, hizo que la “cuestión del cobre” tuviera como rivales a la propuesta de “nacionalización” (Allende) y la de “chilenización” (Frei).

⁵⁸ Radomiro Tomic, “El cobre: don de la Providencia a Chile y palanca de su desarrollo industrial”: *Mensaje X*, 27 (Santiago 1961), pp. 76–83.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ De Ministro de Hacienda a Embajador en Washington, 29 de marzo de 1963. *ARREE*, Aerograma de Embajada en Washington, 1963. De Embajador a MRE, 25 mayo de 1963. *ARREE*, Aerogramas de Embajada en Washington, 1963. Esta es la frenética actividad del año 1963 y comienzos de 1964.

LA BREVE ALTERNATIVA: “CHILENIZACIÓN” Y
“NACIONALIZACIÓN PACTADA”, 1965–1969

La estrecha relación entre la campaña de Eduardo Frei Montalva y la política del Departamento de Estado hacia Chile, hizo que desde antes de las elecciones se establecieran contactos – incluyendo a las compañías – para efectuar un reacomodo en la política hacia el cobre.⁶¹ Frei pone el acento en la intervención mayor del Estado “en la propiedad” y el aumento de la producción como las metas más importantes en una nueva política del cobre.⁶² De hecho, los convenios de 1964/65, aprobados un año más tarde (ley 16.425, 25 de enero de 1966), después de largas discusiones parlamentarias, tuvieron por consecuencia que el Estado chileno comprara, con ayuda del gobierno de Washington, el 51 % de Braden (El Teniente), y una porción significativa de inversiones de la Anaconda en minas que no fueran Chuquicamata. Sin embargo, la gestión en lo básico quedó en manos norteamericanas. Según sus defensores, estos convenios permitirían al Estado chileno producir y comercializar el cobre “como si fuera propio”.⁶³ En esto consistió la “chilenización”. Su principal argumento descansaba en la tesis que los convenios darían ingresos suficientes “para hacer la reforma agraria, construir casas, dar educación al pueblo”.⁶⁴

Para la aprobación de estos convenios, Frei contó con el apoyo decisivo de los pocos representantes que le habían quedado a la derecha en el parlamento, y que a su vez, se estaba apartando del apoyo que, en general, le había dado a las compañías. La izquierda, seguía con la idea de la nacionalización abanderada en la “teoría de la dependen-

⁶¹ Sobre el tema en general, Paul Sigmund, *The United States and Democracy in Chile...* (Baltimore y Londres 1993). Un aspecto hacia el que poco se ha llamado la atención, está en un proyecto de investigación en el que nos tocó participar: Arturo Fontaine Talavera, “Estados Unidos y la Unión Soviética en Chile”; Edward M. Korry, “Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos (1963–1975)”; Edward M. Korry/Joaquín Fernandois/Arturo Fontaine Talavera, “El embajador E. M. Korry en el CEP”; Joaquín Fernandois, “¿Peón o actor? Chile en la Guerra Fría”; todo esto en *Estudios Públicos* 72 (Santiago 1998). Un documento del Departamento de Estado es bien decidor al respecto, “Can we avoid nationalization?”, Briefing memorandum for the Advisory Committee, de comienzos de 1964. NARA, RG 59, Lot 65D264, Records relating to Chile 1957–64, box 7. La respuesta revela algo de resignación.

⁶² *Ercilla* (Santiago, 23 de diciembre de 1964).

⁶³ Según dijo el senador Ignacio Palma, *DSS*, 4 de agosto de 1965.

⁶⁴ Alejandro Noemí, *DSS*, 5 de agosto de 1965.

cia”. La exportación de cobre en manos de las compañías significaba sencillamente empobrecer a Chile.⁶⁵ La misma posición rotunda está en Salvador Allende:

“Porque el cobre es para Chile un producto de orden público no susceptible de manejo por la empresa privada [...] Porque las empresas norteamericanas son expresión del imperialismo de los Estados Unidos [...] Porque el predominio imperialista compromete la soberanía nacional [...] Porque la presencia por más de medio siglo de las empresas yanquis en Chile certifica que el país no obtiene los beneficios que nuestra realidad cuprera posibilita. Consideramos que la asociación propuesta es impropia en el orden social y moral”.⁶⁶

En realidad, aquí vemos como alcanza hegemonía discursiva la idea de que lo público representa una realidad moralmente superior al “interés privado”. Anclaba también en una suerte de fisiocratismo, la riqueza es lo que se extrae de la tierra; una vez ida, el país es más pobre. Esto se halla detrás del pronunciamiento del Comité Central del Partido Socialista, el que día a día tomaba un curso más confrontacional, “antisistema”.⁶⁷ Una vez más se ve como es la dinámica política la que efectúa la lectura económica.

El Partido Radical, tuvo una posición cambiante. Le recordaba al Gobierno que el lenguaje de Frei y de Tomic en los años anteriores iba mucho más allá de los convenios de la “chilenización”.⁶⁸ Aunque el partido haría una transacción con La Moneda en la votación final, mantuvo la idea de que los convenios estaban a mitad de camino ante la meta ideal. La derecha apoyó los convenios, sin entusiasmo y con la misma idea de que las compañías podían hacer más por Chile. Francisco Bulnes, emblema del catolicismo conservador y de una tradición patricia, dice que su voto favorable se debe a que es partidario de legislar sobre el cobre, pero se arrepentirá “si el Gobierno no introduce en los Convenios disposiciones sobre reinversión que [...] son indis-

⁶⁵ Comité Central del Partido Socialista, “El Gobierno transa la soberanía de Chile”: *Arauco* 68 (Santiago 1965), pp. 7–15.

⁶⁶ *DSS*, 8 de septiembre de 1965. Subrayado en el original.

⁶⁷ Pero en el radicalismo del rechazo a la “chilenización” no hay diferencia con los comunistas, ya que el Presidente de la República no tiene “ningún derecho constitucional ni moral para abusar de esa confianza al extremo de comprometer al país por veinte años”, según lo señalaba la senadora comunista Julieta Campusano. *DSS*, 7 de octubre de 1965.

⁶⁸ *Ercilla* (Santiago, 8 de septiembre de 1965).

pensables para resguardar el interés de Chile”.⁶⁹ Otro senador de derecha, Julio von Mühlenbrock, dice ser partidario de la “nacionalización”, y que mira a los convenios como un paso más en esa dirección.⁷⁰ Asimismo la SONAMI, no puso ningún reparo a los Convenios, sólo criticó aquellas provisiones que tocaba sus intereses empresariales, como el tema de los impuestos.⁷¹

En 1969 vino el paso siguiente, que se pretendía sería el último. Se trata de la “nacionalización pactada”. Como esta vez se trató de la venta del 51 % de Chuquicamata, de Anaconda, y promesa de venta del resto y de otras subsidiarias, que antes no habían sido consideradas en la “chilenización”, podría ser mirada como un complemento a esta última. La gestión de la empresa misma, seguiría en lo esencial en manos de la Anaconda mientras no se comprara el 49 % restante. Las negociaciones fueron apoyadas por la embajada norteamericana y por el Departamento de Estado, al igual que en general había sido el caso en 1965.⁷² Anaconda quedó satisfecha, aunque por ella hubiera sido mejor no vender. La gran prensa norteamericana reflejó esta aprobación.⁷³ Esto requiere de una pequeña explicación.

Existía un factor internacional, ausente en general en 1955 y en 1965, que presionó fuertemente sobre la Anaconda y el Departamento de Estado, las expropiaciones de intereses petroleros norteamericanos en Perú por el régimen de Velasco Alvarado. Este hizo del “antiimperialismo” y del “nacionalismo” sus principales consignas. Era entonces necesaria una transacción en el caso chileno. Además Washington percibía una oleada nacionalizadora global que amenazaba los intereses norteamericanos por doquier.⁷⁴ Por último, el régimen de Frei, todavía era visto en Washington como relativamente amistoso.

La “nacionalización pactada”, como se llamó en la política chilena, era un medio que tenía La Moneda para salir de angustiosas presiones internas. En primer lugar de su propio partido, la Democracia Cristia-

⁶⁹ DSS, 8 de septiembre de 1965.

⁷⁰ DSS, 7 de octubre de 1965.

⁷¹ *Boletín Minero* 679 (Santiago 1965).

⁷² Korry, “Estados Unidos en Chile” (nota 61).

⁷³ *The New York Times* (27 y 29 de junio de 1969). *The Wall Street Journal* (27 de junio de 1969).

⁷⁴ Este factor internacional se puede ver en Stephen M. Gorman/Ronald Bruce St. John, “Challenges to Peruvian Foreign Policy”: Stephen M. Gorman (ed.), *Post-Revolutionary Peru. The Politics of Transformation* (Boulder, Col. 1982), pp. 179ss.

na, que ese año vio una escisión de una parte destacada de sus líderes (¡pero no de los votantes!) que se fueron a la izquierda y aun a la extrema izquierda. La izquierda, vigorizada por la polarización ideológica, mantenía una posición intransigente en relación al cobre. La derecha preparaba un camino propio con alguna perspectiva de éxito en 1970. Ante esto, y al sentirse amenazado por una marea incontrollable a favor de la nacionalización inmediata y para arrebatarse banderas a sus rivales, el Gobierno, ayudado por Washington, emprende esta “nacionalización pactada”.

Es cierto que se decía que el país no había aprovechado el alto precio del cobre producto de la Guerra de Vietnam, lo que generó un fuerte debate.⁷⁵ Pero la razón de fondo estaba en la frustración por el estancamiento del país. La “nacionalización pactada” se aceptaba porque era un avance, parte de una política gradualista que llevaba a un fortalecimiento del “Estado-empresario”.⁷⁶ La idea de “recuperación” hace ver el alejamiento de la mente de los chilenos de una apertura a la economía mundial de mercado; pero aún en la práctica los actores mantenían un doble discurso y afirmaban en lo privado el aporte de las compañías.

Lo que se arguyó en la izquierda y en la derecha no fue muy diferente al debate de la “chilenización”, aunque sí más violento. Para los socialistas, este acuerdo sólo es mejor comparado con la “chilenización”, pero muy lejos de las ventajas de lo que ofrece la izquierda, la “nacionalización inmediata”.⁷⁷ Quienes se habían separado de la Democracia Cristiana, la atacaron con la violencia del tráfuga. El senador Alberto Jerez decía que en “la oportunidad anterior [1965], con motivo de los convenios del cobre, y en ésta, han existido otros elementos comunes: el sigilo de la negociación y la no consulta siquiera a los trabajadores de ese sector”.⁷⁸ ¿Por qué no lo había dicho en 1965? En realidad no era inconsecuencia política; era una nueva lógica que respondía a la voluntad de un “cambio de sistema”. La nacio-

⁷⁵ *Ercilla* (Santiago, 2 de febrero y 18 de mayo de 1966).

⁷⁶ Este aspecto se desprende muy bien de un discurso de Alejandro Hales, *Chile y su política del cobre* (Lima, 2 de diciembre de 1969) (folleto), con ocasión de la XI Convención de Ingenieros de Minas del Perú. El lugar es decidor del contexto político.

⁷⁷ Inserción de “Carta del Partido Socialista al Presidente Frei”. *DSS*, 8 de julio de 1969.

⁷⁸ *DSS*, 2 de julio de 1969.

nalización del cobre parecía un paso lógico en esta dirección. Incluso en la derecha esto se daba de esta manera, aunque de forma indirecta. La in-dependencia para tomar decisiones con respecto a la Gran Minería, entendida como no-dependencia, era el punto de referencia con que había que juzgar a los convenios.⁷⁹ También lo era la idea de que les debía de ser inherente un cambio en idea de “propiedad”:

“Por otra parte, la medida de chilenización no puede mirarse en forma estática. Tanto es así, que el pensamiento sobre la propiedad de las grandes minas de cobre ha evolucionado substancialmente en estos cuatro años y hoy se pronuncian por la nacionalización la mayoría de los grupos que tienen peso en la opinión pública”.⁸⁰

Aquí se apunta a una “dinámica”, contrapartida de la “estática”, que es el metro con el que hay que afrontar la “cuestión del cobre”. En las palabras del senador Tomás Chadwick, de una fracción socialista, podemos ver el marco de interpretación de la posición nacionalizadora que, sin usar la expresión, resumía la visión “dependentista” del sistema internacional y su relación con el cobre:

“La nacionalización no es por lo demás una medida que se limite al solo efecto de alcanzar un mayor ingreso fiscal y un mejoramiento de la balanza de pagos. Lo esencial en ella es romper la sujeción al capital extranjero, resolver el antagonismo entre el interés nacional y el interés particular de los monopolios. Aquella sujeción y este antagonismo son la causa de nuestro subdesarrollo y de la honda crisis que agita a América Latina”.⁸¹

Quizás no hay ejemplo mejor de esta economía política que quiere romper con el sistema del “imperialismo” que las palabras de Chadwick. Aunque en este discurso destaca la persuasión de tipo marxista, la idea de que existe una injusticia económica *per se* en el sistema internacional calaba profundamente en la percepción general. La nacionalización dependía de los vaivenes de la política y un triunfo de la izquierda la haría inevitablemente drástica y total. Luis Maira, uno de los jóvenes demócrata cristianos que se desencantaron con Frei y emigraron entusiastamente a la izquierda e, incluso, a la extrema izquierda, define el *élan* que llevaba irresistiblemente la nacionalización como recurso emblemático:

⁷⁹ *Panorama Económico* 146 (Santiago 1969). Editorial.

⁸⁰ *Mensaje XVIII*, 180 (Santiago 1969). Editorial.

⁸¹ *DSS*, 4 de julio de 1969. En esa misma sesión, Carlos Altamirano, dice que lo único bueno del nuevo convenio es que indica que la “nacionalización” es la dirección en que debe moverse la política respecto al cobre.

“En algunos meses estará en el ‘climax’ la campaña presidencial y el cobre será de nuevo personaje central [...] y después de la unanimidad nacional demostrada esta vez, nada bueno pueden esperar los intereses americanos que subsisten en las Empresas del Cobre [...] ¡Como todo proceso el nacionalismo tiene su dinámica!”⁸²

Son las palabras que quizás mejor interpreten nuestra idea de que en la “cuestión del cobre” se trató de un impulso antes que una evolución del debate económico.

CULMINACIÓN PROVISORIA: LA NACIONALIZACIÓN DE 1970 Y 1971

Había llegado a su fin la época de “acomodamiento” entre la política chilena y las compañías.⁸³ La voluntad de nacionalización del cobre estaba en la sangre de la izquierda chilena. La nacionalización del cobre era parte de la transformación general del país en dirección al socialismo y un cambio en la posición internacional.⁸⁴ El programa de gobierno de la Unidad Popular proclama taxativamente que,

“el capital imperialista y un grupo de privilegiados que no pasa del 10 % de la población, acaparan la mitad de la renta nacional [...] Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas que, como la gran minería del cobre, del hierro, salitre y otras, están en poder de capitales extranjeros o de los monopolios internos”.⁸⁵

Creía en las bondades económicas de la nacionalización, de que ésta sería la palanca definitiva del desarrollo económico.⁸⁶ Creía en la medida, creía en que los norteamericanos habían abusado de Chile, creía necesitar un tema que provocara “unidad nacional antiimperialista” en

⁸² Luis Maira, “De la chilenización a la nacionalización pactada”: *Mensaje* (Santiago, agosto de 1969).

⁸³ Que es la historia que narra y analiza Raymond F. Mikesell, “Conflict and Accommodation in Chilean Copper”: Raymond F. Mikesell (ed.), *Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries* (Baltimore y Londres 1971), pp. 369–386.

⁸⁴ Joaquín Fernandois, *Chile y el mundo, 1970–1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional* (Santiago 1985), pp. 29–53.

⁸⁵ “Programa básico de gobierno de la Unidad Popular”: Hernán Godoy (ed.) *Estructura social de Chile* (Santiago 1971), pp. 565 y 572.

⁸⁶ “La nacionalización permitirá que queden en Chile los capitales que actualmente exportamos y posibilitará al gobierno planificar y movilizar todos los bienes humanos y materiales disponibles, a fin de dar al pueblo salud, cultura, trabajo, vivienda y bienestar”. Era una convicción profunda esta, la del socialista Ramón Silva Ulloa. *DSS*, 11 de julio de 1971.

Chile; nadie se atrevería a estar contra La Moneda en un eventual enfrentamiento con Washington. Si dejaba de creer en todo esto, ahí estaba la Unidad Popular movilizada para recordárselo (sólo hubiese habido una pausa si la derecha hubiera ganado). Para la izquierda era también impensable ofrecer compensaciones por la nacionalización.

De ahí que se resuelve efectuar la nacionalización mediante un acto con dos caras jurídicas. Por una parte, por medio de una reforma constitucional que afectara a la Gran Minería; una simple ley podía ser apelada por las compañías ante los tribunales. Por otra parte, se esgrimió el criterio de las “rentabilidades excesivas”, esto es, que las compañías habrían tenido una ganancia a partir de 1955 más allá de lo que se consideraba “normal” desde el punto de vista del gobierno chileno, ¡resultaba que éstas debían devolver recursos monetarios al fisco chileno!

La reforma constitucional fue aprobada por unanimidad el día 11 de julio de 1971 y promulgada el 16 de julio siguiente. La unanimidad debe llamar la atención. ¿Significaba que la derecha y la centro-izquierda (DC) repudiaban sus políticas anteriores? ¿Se trataba del triunfo de la semántica de nacionalización, el convencimiento que la expropiación prácticamente sin compensación y el manejo monopólico por parte del Estado era un camino económica y políticamente adecuado? La oposición a la Unidad Popular sencillamente escogió no interponerse en un proyecto que era ampliamente apoyado en la población, y dejar que el Gobierno enfrentase por sí solo los problemas de una nacionalización que poco antes hubieran encontrado precipitada. ¿Oportunismo o legítimo derecho a escoger un campo de batalla que le fuese más propicio?⁸⁷

El proyecto de nacionalización, levantó con todo una idea que se consideraba novedosa. “Nacionalización” se consideraba diferente a “expropiación”. Esta última se refiere a expropiaciones por necesidad pública, y deben recibir una indemnización “equitativa”. En cambio, con la definición que le daba el mensaje presidencial a la “nacionalización”, que no se trata “de ‘hacer nacional’ lo que es extranjero, sino que de asignar bienes privados ‘a la nación toda’”, y en que prevalece el interés de la “colectividad”. Entonces la indemnización no tiene por

⁸⁷ Sobre este tema, Fernandois, *Chile y el mundo, 1970–1973* (nota 84), pp. 399–422.

qué ser equivalente al valor del bien afectado.⁸⁸ A muchos juristas cuya opinión fue consultada no se les escapó que aquí había una discriminación peligrosa y que encontraban injusta. Pero era un campo de batalla que no iba a ser escogido por la oposición.

Este concepto de nacionalización, referido no a propiedades individuales, sino a áreas enteras de la economía, tenía su vínculo con una concepción muy particular de la economía política, sobre todo con el marco moral en la que se la quería colocar, para justificar el cobro de “rentabilidades excesivas” que permitía, al final de los finales, no pagar indemnización.

La Unidad Popular llamó la nacionalización la “Segunda Independencia”.⁸⁹

“La independencia económica consiste más bien en un profundo cambio cualitativo de las relaciones económicas entre los países en desarrollo y los países imperialistas [...] Significa un cambio del sistema económico capitalista [...] Exige la transformación de las relaciones económicas internacionales [...] en relaciones de intercambio en igualdad de derechos y de colaboración”.⁹⁰

Se trataba de un hito, fundamental eso sí, de hacer al país más país, si es que casi treinta años después podemos definir de esta manera las intenciones de entonces. “Jurídicamente, la nacionalización debe reflejar un acto de soberanía y tiene [...] muy poco o nada que ver con una negociación comercial”,⁹¹ afirmaba Carlos Altamirano. Era casi lo contrario de atenerse a una lógica económica, que sería aquello que predominaría bajo el capitalismo, nacional o internacional. Era un proceso de cambio trascendental “al servicio del pueblo y de la Patria, abriendo camino al socialismo”.⁹² sellaba el Secretario General del Partido Comunista, Luis Corvalán. Las críticas de la oposición (demócrata cristianos, nacionales y Democracia Radical) eran indirectas y marginales. En primer lugar, la preocupación por el manejo técnico-económico de las minas expropiadas y el destino de los recursos que antes eran las rentas de las compañías. Estas deberían ser dirigidas a

⁸⁸ Novoa, *La nacionalización chilena del cobre* (nota 1), p. 153.

⁸⁹ “¡Viva la 2ª Independencia de Chile!”. Declaración del Partido Socialista con ocasión de la nacionalización del cobre, *El Mercurio* (Santiago, 14 de julio de 1971).

⁹⁰ Hugo Miranda, *DSS*, 11 de julio de 1971.

⁹¹ *DSS*, 11 de julio de 1971.

⁹² *DSS*, 11 de julio de 1971.

“objetivos de desarrollo de la economía nacional, o sea, a fines de inversión, y de ninguna manera al financiamiento presupuestario de gastos corrientes”, como señalaba al justificar su voto aprobatorio el líder de la Democracia Cristiana, Renán Fuentealba.⁹³ *El Mercurio*, que en su fuero íntimo no podía estar más lejos del proyecto pone el acento en la dificultad de manejar un producto con un mercado mundial complejo:

“La posesión de las riquezas básicas por parte del estado hace de éste el principal responsable del destino nacional. Ese es el dato positivo del momento, y será alentador en la misma medida en que los chilenos [...] seamos capaces de tomar nuevas iniciativas económicas, de organizar grandes empresas y de mantenernos en contacto con la actualidad tecnológica mundial, es decir, absorber trabajos para los cuales no deberíamos haber esperado la nacionalización del cobre. Si esta moviliza aquellas energías, su papel beneficioso será indudable”.⁹⁴

El decano se rinde al espíritu del tiempo. Pero a la vez apunta a la *energía* económica como el verdadero motor del desarrollo, y con ello apunta a las décadas que siguen, aceptar lo que se presume sería la racionalidad de la economía mundial (de mercado). Los argumentos de Francisco Bulnes, señalaban implícitamente que los agentes privados deberían ser quienes manejen la inmensa pero compleja riqueza del cobre. ¿Por qué, entonces, aprueba la nacionalización? Porque afirma, que el Partido Nacional (derecha) está de acuerdo con las “ideas centrales” del proyecto.⁹⁵

La nacionalización de junio de 1971 fue la conclusión de la carrera hacia la hegemonía de un lenguaje que interpretaba de manera “estructuralista” o “dependentista” el puesto de países como Chile en la economía internacional. Por cierto, este lenguaje no carecía de críticas, pero su fuerza o debilidad dependía de los vaivenes políticos nacionales. Por otro lado, lo que se veía como la “segunda independen-

⁹³ DSS, 11 de julio de 1971. Énfasis en el original.

⁹⁴ *El Mercurio* (Santiago, 12 de julio de 1971).

⁹⁵ DSS, 11 de julio de 1971. Moran, *Multinational Corporations and the Politics* (nota 3), esp. pp. 199–203, ha señalado que la derecha apoyó la política de nacionalización como respuesta a la Alianza para el Progreso y a la reforma agraria, que la hirió profundamente. Aunque es probable que este tipo de raciocinio haya operado paralelamente, para el caso de 1971 lo decisivo fue la circunstancia política interna extremadamente polarizada. Por otro lado, como se ha visto, la derecha también podía extraer un discurso “antiimperialista”, lo que se confirmó, en términos político-culturales, durante el gobierno militar.

cia”, dejó rápidamente de ser un tema de debate en la crecientemente polarizada política chilena. La nacionalización de 1971 no jugaría ningún papel apreciable en los acontecimientos posteriores hasta el 11 de septiembre de 1973.