

RADOMIRO TOMIC

**¿ POR QUE
ES
INACEPTABLE
LA NUEVA LEY MINERA ?**

www.archivopatricioaylwin.cl

D

os equivocaciones de enorme magnitud fracturaron en el pasado el destino de Chile: la Patagonia, fue la primera; el Salitre, la segunda. En ambas, el factor decisivo fue el mismo: la extraña indiferencia, cuando no desconfianza, de lo que somos como pueblo y de lo que podríamos hacer con lo que tenemos. Esta desconfianza, este oculto complejo de inferioridad, ha sido llamado "la peor forma del subdesarrollo" porque abate la capacidad creativa de un pueblo - o más precisamente, de sus clases dirigentes - en su raíz misma. ¡Nadie hará sino aquello que crea que es capaz de hacer! Con escasas excepciones esa mentalidad despectiva para lo propio, vuelta hacia el extranjero, fue durante el siglo pasado y las primeras décadas del actual, la mentalidad predominante en los estamentos de gobierno desde el término de los grandes decenios.

Perdimos la Patagonia, porque quienes tenían en sus manos el destino del país, prefirieron creer que "no valía nada", como había escrito Darwin cien años antes. Y el crimen de lesa-patria cometido con el Salitre consistió, precisamente, en entregarlo indiscriminadamente a la explotación extranjera sin intervención ni control alguno del Estado chileno, "porque esa era la manera de no matar la gallina de los huevos de oro". Por espacio de 30 años -desde 1884 hasta 1914 - más de un centenar de empresas extranjeras (británicos, alemanes, franceses, italianos, españoles, griegos, norteamericanos... y chilenos) hicieron literalmente lo que quisieron con las concesiones salitreras; y se llevaron "a precio de huevo" para decirlo en lenguaje popular, más de 100 millones de una sustancia indispensable para la fertilización de la tierra y la fabricación de explosivos. (Si la COVENSA hubiese sido creada en 1884 en vez de 1934, Chile habría sido no solamente "Bélgica" - como mencionara Balmaceda en su discurso en Iquique, en 1890 -, sino Suiza. O por lo menos, habría dispuesto de los recursos financieros para haber construido aquí la economía industrial más avanzada y la sociedad más moderna de la América Latina).

Por tercera vez en los últimos 100 años, el país está a punto de malograr lastimosamente una oportunidad excepcional de superar el subdesarrollo económico y de incorporarse literalmente a un nuevo horizonte histó-

rico. Esta vez es el cobre el punto de apoyo para el salto cualitativo de la industrialización económica y de la modernización social. El cobre - más aún que el petróleo - es el factor indispensable para el desarrollo de la civilización que conocemos, cuya exigencia básica es una incesante demanda energética. La producción y utilización de energía es el fundamento mismo de la economía mundial y del progreso humano en la escala de valores de la civilización contemporánea. El "hambre de energía" es tan enorme que aún la estimación más modesta indica un aumento de 130 por ciento del consumo mundial entre 1975 y el año 2000. La energía eléctrica es, entre todas, la que aumenta más rápidamente por razones obvias. Pues bien, el cobre es indispensable para la generación de electricidad y para su utilización. Lo es en un grado tan alto que más de la mitad de todo el cobre que se consume en el mundo cada año, va directamente a la generación de electricidad. Si se tiene presente que la demanda mundial de electricidad se duplica cada 10 años, es fácil de entender la importancia decisiva que el metal rojo tiene en la economía contemporánea. Cuando se recuerda que en Chile están las mayores y mejores reservas de cobre del mundo, se percibe la fabulosa oportunidad que el país tiene de aprovechar este recurso natural para transformar su futuro. Casi un tercio de la reserva mundial de cobre está en territorio chileno: 148 millones de tons. de un total de 470 millones de tns. Si se agrega que un 70 por ciento del cobre que se produce en el planeta tiene costos de producción más altos que los de Chile, se "toca con los dedos" lo que una "política chilena del cobre" podría significar. La "chilenización del cobre", primero, y la nacionalización de la Gran Minería aprobada por la unanimidad del Congreso en julio de 1971, después, mostraron claramente la percepción nacional de que "quien controle el cobre controla a Chile". Desgraciadamente, el "delirio de Chicago" y otros factores inherentes al enmudecimiento del interés nacional por la prepotencia autocrática, amenazan con destruir todo lo que el país había logrado en el control de su destino ligado al cobre. Peor aún: si la Ley Minera 18.097, llega a aplicarse y a perdurar, el país habrá abdicado de su soberanía. No será Chile, sino las más grandes Transnacionales del mundo, transformadas en "enclaves extranjeros", con privilegios de rango constitucional, quienes decidan cuáles serán los niveles de vida de los chilenos y los lími-

tes de la independencia nacional.

De las 3 oportunidades señaladas - la Patagonia, el Salitre y el Cobre - esta última será la más costosa, la más dolorosa y la más humillante de las opciones perdidas por el país.

La Ley Nº 18.097, sobre la **minería del Cobre**, es inaceptable por las siguientes principales razones:

Ocho Objeciones Específicas.

1o.- Por el secreto de su tramitación. Sólo se escucharon las opiniones del pequeño grupo de gente ligada al "esquema de Chicago" y a la privatización del cobre de Chile. Esta legislación que afecta los intereses vitales del país en el rubro que representa, desde hace medio siglo, más de la mitad de todo el comercio exterior de Chile, fue enteramente tramitada a espaldas del país. La imposición del secreto ha ido tan lejos que aún el nuevo Código de Minería no ha podido ser conocido sino fragmentariamente. Obviamente una legislación así tramitada, no debería comprometer ética o jurídicamente a Chile.

2o.- Porque es absolutamente falso, que el progreso tecnológico reducirá al cobre a metal sin valor. El dogmatismo de la "escuela de Chicago", por una parte; la ilusión de obtener inversiones de miles de millones de dólares a corto plazo, por la otra; y una desinformación inexplicable, concurren en los últimos años para impulsar una nueva "política chilena del cobre" que podría calificarse de "suicida", y cuya expresión concreta fue la Ley Minera 18.097 aprobada en diciembre de 1981 y promulgada al mes siguiente en el Diario Oficial. Sin embargo, su aplicación quedó en la práctica supeditada a la promulgación del nuevo Código de Minería.

La "filosofía" de esta "política del cobre" parte de un supuesto absolutamente falso. Tal como ha sido expresado por los principales impulsores de la Ley Minera y por los tres Ministros de Minería que han ocupado el cargo en estos años, dentro y fuera de Chile, de palabra y por escrito, ese supuesto se concretó como sigue: "El progreso científico y tecnológico está reduciendo el cobre a la condición de metal obsoleto, que perderá todo valor en un futuro no muy distante. Frente a esta perspectiva, el interés de Chile es extraer y exportar la mayor cantidad de cobre posible en el menor tiempo posible, transformando esta riqueza en desarrollo social lo antes posi-

ble. Como el país carece de los recursos financieros propios, debe atraer las inversiones extranjeras otorgándoles todos los derechos y garantías que éstas requieran". Todo lo cual es oficializado en el discurso pronunciado el 11 de septiembre último por el General Pinochet, en su calidad de Jefe de Estado, en varios pasajes de su exposición: "No podemos permitir - dice en un acápite - que se repita la dolorosa experiencia sufrida con el Salitre".

Contrariamente a este extraño supuesto de que el cobre perderá todo valor "por el progreso científico y tecnológico", todos los estudios del mayor rigor científico, técnico y político, de los gobiernos más importantes de la tierra, de los organismos internacionales y de los expertos más calificados, concuerdan en que el problema que la humanidad enfrenta es la escasez de cobre. Los 470 millones de tns. de reservas conocidas y probables e conjunto, al ritmo histórico de aumento en el consumo, no alcanzarían no siquiera para 25 años más. Gracias a las enérgicas medidas ya tomadas en orden a preservar el cobre disponible mediante arbitrios como: (a) miniaturización; (b) mejores diseños; (c) mayor recuperación de chatarra secundaria; (d) explotación de yacimientos de leyes del 25 0/o (en vez de 30 0/o); (e) utilización de sustitutos para los usos no-eléctricos del cobre; (f) comienzos de la extracción de cobre submarino, etc., etc.; las actuales reservas se estima que alcanzarán para 35 años más.

¡No es el alto precio del cobre, sino su escasez no sólo prevista, sino conocida, lo que motiva estos esfuerzos para complementar el cobre disponible que se sabe insuficiente para las demandas de energía eléctrica! No he encontrado un solo estudio que afirme, o siquiera insinue, en forma alguna que "el cobre quedará bajo tierra, porque la Humanidad no lo necesitará". Sin embargo, es este supuesto, carente de toda base, el fundamento que este gobierno ha dado al país, para anunciar la "nueva política de privatización del cobre" (¡CODELCO fue "salvada" por el Cuerpo de Generales!) concretada en la Ley Minera 18.097.

De un modo pasmoso se repite la insensatez cometida con la Patagonia, que perdimos, porque para nuestros gobernantes de entonces "no valía nada"; y estamos a punto de perder el instrumento prodigioso que es el cobre para hacer de Chile una nación moderna, exactamente con los mismos argumentos. Es posible que, de aquí a dos o tres meses, una vez promulgado el nuevo Código de Minería,

prolifere en el país las “concesiones plenas” que otorga gratuitamente la Ley Minera y que desnacionalizan una parte sustancial de las mayores y mejores reservas de cobre del mundo, que son las de Chile. Ciertamente esta legislación será derogada más tarde, en cuanto el país pueda expresarse democráticamente ratificando lo que la unanimidad del Congreso Nacional hizo en julio de 1971, al nacionalizar el cobre de la Gran Minería. Pero a menos que el abuso que varias de las disposiciones de la Ley Minera hacen de la Constitución de 1980, permitan declarar judicialmente su inconstitucionalidad, la renacionalización del Cobre quizás sólo pueda hacerse a un enorme costo para el país.

30.- Porque crea “enclaves extranjeros” mutilando la soberanía nacional. En julio de 1971 la unanimidad del Congreso Nacional aprobó la Ley que expropiaba y nacionalizaba la Gran Minería. La Ley Minera 18.097, en cambio, no sólo desnacionaliza una parte sustancial de las reservas de cobre de Chile (incluyendo algunas de CODELCO), sino que crea y legitima “enclaves extranjeros” en el ámbito vital de la economía chilena como es el cobre.

El mecanismo legal ideado es la nueva figura jurídica de la “concesión plena”, inexistente en ninguna otra legislación minera del mundo; “concesión plena” a la cual se reviste de garantías y privilegios impresionantes (“mayores y mejores derechos que los del titular de dominio privado”, según escribió el entonces Ministro de Minería): “Sin plazo de término; irrevocable; inmodificable; oponible al Estado; exenta de todo control financiero por parte del Estado y de toda obligación impuesta por el gobierno”, etc., etc., y, en caso de expropiación, “cualquiera que sea la causal que se aduzca” con derecho a exigir “el pago previo del valor comercial del yacimiento mismo (¡no sólo de las inversiones!) al valor presente de los flujos futuros”, etc. (Todo lo que va entre comillas son citas textuales de los fundamentos que se han dado, oficialmente, en los últimos dos años, aquí y en el exterior, para “atraer el gran capital extranjero”). Hay más. La “concesión plena” faculta al “concesionario pleno” para hacer lo que quiera, con los socios que quiera, cuando quiera y como quiera, con los derechos que ella le asegura sobre el mineral que recibe gratuitamente, sin más obligaciones que el pago de la patente. Puede trabajar el yacimiento o mantenerlo sin explotar, para es-

pecular con la “concesión plena” (“sin término”; “irrevocable”, etc., etc., como ya vimos). Puede “venderla; arrendarla, aportarla, cederla, hipotecarla, transmitirla en herencia”, etc., etc., sin sujeción alguna a la política de CODELCO, por ejemplo, o a los intereses generales del país, habiéndose privado al gobierno de toda facultad para influir sobre la libertad de acción y disposición del “concesionario pleno”. Es una legislación que legitima “enclaves extranjeros” que ya no aceptan ni los más pobres Estados africanos; y que los instala en la columna vertebral de la economía chilena: el cobre.

40.- Porque la vigencia de la Ley Minera hará imposible toda “política chilena del cobre”. Se ha argumentado que, habiéndose rechazado la privatización de CODELCO, el régimen de “concesión plena” cubrirá solamente un 20 % de las reservas conocidas. Esto significa 30 millones de toneladas; cifra que, dentro de los privilegios otorgados a los “enclaves extranjeros” y las prohibiciones impuestas al Estado por la Ley Minera para fiscalizar o influir de modo alguno en la utilización de la concesión por el “concesionario pleno”, hará imposible toda “política chilena del cobre”.

En primer lugar, porque 30 millones de toneladas explotadas a un ritmo de medio millón o de un millón de toneladas al año, en un marco de total independencia frente a CODELCO y al Estado chileno, quebrarán desde el inicio toda la unidad, consistencia y coherencia indispensable para una “política chilena del cobre”.

En segundo lugar, porque nadie tiene el derecho a ignorar que las Transnacionales petroleras interesadas en obtener “concesión plena” en Chile, son ya propietarias de las más grandes empresas cupreras del mundo, incluyendo a la Anaconda y la Kennecott Copper. Estas Transnacionales, con presupuestos anuales 10 a 20 veces mayores que los del Estado chileno, son ahora mismo propietarias de grandes yacimientos de cobre en países desarrollados, como Estados Unidos, Canadá y Australia, y en países en desarrollo, competidores de Chile. Simultáneamente, son propietarias ahora mismo de colosales fundiciones, refinerías y plantas manufactureras de cobre, todas fuera de Chile. De un modo realmente inexplicable desde el punto de vista del interés patrio, se pretende ignorar que estas Transnacionales, a las que se les entregará una parte sustancial de las reservas de co-

bre chileno como "enclaves extranjeros", con privilegios de rango constitucional, son competidoras de Chile en la gama completa del proceso de extracción, fundición, refinación y comercialización internacional del cobre. No hay exageración, ni mucho menos demagogia, al afirmar que en estas condiciones el destino de la mayor riqueza natural de Chile será traspasada del Estado nacional a los Directorios de estas grandes Transnacionales con sede en países extranjeros.

50.- Porque el régimen de "indemnización completa" hará casi imposible la recuperación de la soberanía nacional. Con el objeto de disimular la gravedad de la enajenación de soberanía y de la legitimación de "enclaves extranjeros" en la columna vertebral de la economía chilena, la Ley Minera de rango constitucional mantiene, en la letra, la disposición constitucional según la cual el Estado conserva "el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de las minas...", pero deja reducida esta afirmación a una simple imagen óptica, a un "volador de luces", sin contenido alguno, al imponer al Estado la obligación de pagar lo que la Ley llama "indemnización completa", que se explica como sigue: Como consecuencia de la propiedad de la "concesión plena", la indemnización por expropiación debe comprender el valor de la totalidad del daño patrimonial efectivamente causado, el cual equivale en el caso de la concesión de explotación, al valor presente de los flujos futuros de caja que ella puede generar".

En lenguaje sencillo, para ejercer el derecho a expropiar, el Estado debe pagar anticipadamente el valor total del yacimiento hasta su completa extinción, sin más deducciones que las que correspondan "al valor presente de los flujos futuros". Expropiar en estas condiciones se transforma en un acto demencial. ¿qué sentido tiene expropiar un yacimiento minero cuyo valor total, hasta su completa extinción, debe ser pagado anticipadamente? Pretender que la Ley Minera no menoscaba "el dominio absoluto, imprescriptible del Estado sobre las minas...", etc., es un engaño y una burla.

Para hacer visible la enormidad de los efectos negativos para Chile de esta disposición de la Ley Minera, bastaría referirla a lo que el país hubiese tenido que pagar en 1971, a la Anaconda Copper y a la Kennecott Copper, cuyas reservas (ahora de CODELCO) bordeaban los 100 millones de tns. Al precio de 70 centavos la libra, o sea 1,50 dólar el kilo, o

5
sea mil 500 dólares por tonelada, el valor de las reservas expropiadas hubiese sido inicialmente de 150 mil millones de dólares. Deducidos los costos de producción equivalentes a dos tercios del precio de venta, dicha suma se hubiese reducido a 50 mil millones de dólares. De estos 50 mil millones de dólares, habría que haber restado los intereses correspondientes al pago anticipado. Sea cual fuera el monto de estos intereses, es obvio que el país habría tenido que pagar muchos miles de millones de dólares en lugar de los 700 millones a que ascendió la indemnización basada en el "valor de libro" de la Anaconda y la Kennecott; indemnización que no fue objetada por las compañías y que corresponde a criterios universales.

60.- Porque la "concesión plena" dará origen a las peores formas de especulación. Las garantías y privilegios que otorgan al concesionario pleno lo liberan de toda obligación de explotar efectivamente la concesión, como ya vimos. Esto quiere decir que una vez recibido gratuitamente el yacimiento en las condiciones señaladas antes, el concesionario no queda sujeto a ninguna obligación de trabajar efectivamente la mina; sino solamente al pago de la patente. Dada la escasez mundial de cobre, el solo paso del tiempo permitirá un acrecentamiento continuo e importante del valor del yacimiento, lo cual estimulará la especulación con grave daño para los intereses reales del país; y en abierta contradicción con la sedicentes finalidades de la Ley Minera de "intensificar lo más rápidamente posible" la explotación del cobre de Chile.

70.- Porque establece un mismo *status* jurídico para las grandes Transnacionales y el más modesto de los pequeños mineros. Desde hace medio siglo la legislación minera, adaptándose a la realidad de la minería del cobre en Chile, reconoció la existencia de la Gran Minería, la Mediana Minería y la Pequeña Minería y estableció formas diferentes (sobre todo de carácter tributario, pero no exclusivamente de esta índole) para cada una de estas tres categorías.

La Ley Minera, en cambio, elimina toda referencia y asimila al mismo *status* jurídico a las más grandes Transnacionales del mundo y al más modesto de los pequeños mineros. Esto contradice obviamente la realidad de que mientras el Estado debe proteger a la Pequeña Minería por lo que ésta representa como absorción de mano de

obra, etc., necesita defenderse o precaverse del poder colosal de las grandes Transnacionales, con presupuestos anuales varias veces mayores que el del Estado chileno y a las que resulta risible asimilar a los pequeños mineros. Es, sin embargo, lo que hace la Ley Minera. En la práctica esto se traduce en que toda tentativa de contraponer el interés chileno a las garantías y privilegios que la Ley Minera otorga al "concesionario pleno", se transforme en un acto de agresión contra los pequeños mineros: astucia deliberada lindante en la mala fe.

Obviamente una "política chilena del cobre" debe considerar la Mediana y la Pequeña Minería para darles la reglamentación jurídica y la asistencia que necesitan diferenciándolas de la Gran Minería representada por las mayores Transnacionales del mundo con las cuales el Estado Chileno debe contratar en condiciones absolutamente diferentes.

80.- Porque los excesos de la Ley Minera no pueden garantizar la estabilidad que necesitan las grandes inversiones extranjeras. Paradojalmente la Ley Minera se derrota a sí misma. Los privilegios que pretende legalizar son tan desmesurados que sólo han podido ser otorgados en secreto y al amparo del actual régimen autocrático de gobierno, sin Congreso Nacional, sin libertad de prensa, (por la censura y la autocensura), sin que haya sido posible que ninguna objeción fuese escuchada por la Junta Militar, en su carácter de Poder Legislativo, ni haya podido organizarse un solo foro de confrontación. Es obvio que esta legislación que afecta tan gravemente el interés nacional y que contradice totalmente la nacionalización del cobre, aprobada por la unanimidad del Congreso, hace 12 años, no podrá durar. Esto lo saben, tal vez mejor que nadie las mismas Transnacionales interesadas en el cobre chileno. No en balde "The Washington Post" publicó no hace muchos meses la opinión de una de estas Transnacionales sobre la Ley Minera chilena: "It is too good to be true".

La voluntad nacional en cuanto el país pueda expresarse democráticamente, invalidará la Ley Minera; pero es también posible que, desgraciadamente, esta "herencia maldi-

ta" del régimen actual tenga que ser pagada a un elevado precio por Chile y los chilenos frente a los "concesionarios plenos" extranjeros. Pretendiendo asilarse en la no-retroactividad de las leyes, las Transnacionales podrán ejercer sobre el Estado una presión que lindará con el chantaje. Se harán pagar, de un modo u otro, los privilegios abusivos de la Ley Minera, como precio para aceptar la re-nacionalización del cobre por el país, cuando la hora llegue.

Es probable, sin embargo, que los privilegios de la Ley Minera 18.097 hayan ido tan lejos, que puedan ser impugnados como inconstitucionales frente a la propia Constitución de 1980. Esta opinión ha sido dada por juristas chilenos muy calificados; y no sería extraño que asesores legales no-chilenos de las Transnacionales interesadas, concuerden con esta interpretación.

Los ocho puntos anteriores son una síntesis de las principales razones por las cuales la Ley Minera 18.097 es gravemente lesiva para el interés nacional. Aunque el Mensaje Presidencial del 11 de septiembre descalifica rudamente las críticas formuladas (sin contestar ninguna), todavía existe un margen mínimo de posibilidades en la búsqueda de un consenso, en la medida en que el nuevo Código de Minería aún no ha sido promulgado. Bastaría con incluir en el "diálogo" entre el Gobierno y la Oposición la conveniencia de una redacción concordada para la nueva legislación minera. Todo lo que se requeriría como método, sería postergar la promulgación del Código. O bien, si ésta ya se hubiera producido, dictar una ley ad-hoc postergando su entrada en vigencia más allá de los 60 días que señala el propio proyecto de Código en trámite (1).

Bastaría con aceptar la evidencia de que los intereses comprometidos para Chile son de tal magnitud, que esta legislación minera debería reflejar criterios más representativos del país entero; y no sólo los del segmento que hoy ejerce el gobierno. ■ ■ ■

1) NOTA DE LA REDACCION: El 26 de septiembre último fue promulgado el nuevo Código de Minería.