



Universidad de Chile
Instituto de la Comunicación e Imagen
Escuela de Periodismo

Memoria para optar al Título Profesional de Periodista

El peso del *lobby* en el negocio minero

LA MUERTE DEL ROYALTY



Daniel Alejandro Dedes Fernández

Profesor Guía: Gustavo González

Noviembre de 2004

Índice

Presentación	4
INTRODUCCIÓN: LA MUERTE DEL ROYALTY	7
I.- ANTES DEL GOLPE.....	13
• La chilenización.....	15
• La nacionalización.....	18
• Sin indemnización	20
• Las manos (in)visibles.....	21
II.- TRAS EL MARTES NEGRO.....	24
• Una nueva legislación.....	28
• La ley “Escondida”	33
• El factor Piñera	35
• La concesión plena	39
• El rol de la oposición.....	40
• Cesco, los “Chicago” y las transnacionales.....	44
III.- Y LA ALEGRÍA LLEGÓ.....	47
• Relaciones peligrosas	49
• Todavía hay más.....	51
• The next step (O la próxima jugada)	54
• Los rostros de la ley.....	57
• Turbulencias en el horizonte.....	59
• Otra vez la calma	60
IV.- EL EJEMPLO DE EXXON.....	63
• La génesis de la Disputa(da).....	65
• ¿Un mal negocio?	67
• El futuro de Disputada.....	71

V.- ¿Y EL RESTO QUÉ?	73
• La comisión	75
• Los otros mecanismos	77
• Se sugiere.....	82
• Por sus palabras los conoceréis	83
• Doble impacto	84
VI.- ROYALTY: UN DERECHO SOBERANO.....	88
• Orígenes del royalty.....	90
• Royalty en otros países	91
• Por qué el royalty en Chile	94
• La otra cara	96
• Por qué no al royalty en Chile	97
VII.- DE LA ESPERANZA A LA MUERTE	101
• Comienza la defensa.....	103
• Alarmas en el sector privado	106
• En tierra derecha.....	109
• No hay marcha atrás	111
• El proyecto fue más duro, la caída también.....	114
• El “papelito”	117
• La propuesta alternativa.....	120
• La estocada final.....	123
Fuentes de consulta.....	125

Presentación

¿Royalty?¹ Cuesta creer que a menos de un mes de que el Congreso negara definitivamente la posibilidad de legislar sobre el cobro por el derecho de extracción de cobre a las grandes mineras ya nadie se acordaba del tema. ¿Cuesta creerlo? En realidad no tanto, si se considera que el olvido es probablemente uno de los aspectos mejor asimilados por la sociedad chilena.

La primera semana de agosto de 2004, ambas cámaras del Parlamento habían rechazado, con los votos de la derecha en contra, la parte central del proyecto gubernamental que establecía una regalía de un tres por ciento sobre la minería metálica, además de la creación de un fondo de desarrollo tecnológico para el sector minero.

Más de dos años de discusión respecto de la escasa tributación de las empresas mineras extranjeras en Chile –que surgió básicamente por la venta de Disputada de Las Condes y no porque los organismos fiscalizadores descubrieran o denunciaran la situación– culminaron abruptamente en un frío y silencioso *status quo*.

Para la historia quedará el vuelco comunicacional del Poder Ejecutivo, que comenzó en un rotundo “no” para finalmente anunciar la presentación de un proyecto que consideraba el royalty, el cual motivó un fuerte enfrentamiento entre los empresarios y el ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre.

¹ Royalty: se traduce al español como regalía. Según la RAE, se trata de la preeminencia, prerrogativa o excepción particular y privativa que en virtud de la suprema potestad ejerce un soberano en su reino o Estado. En economía, es la participación en los ingresos o cantidad fija que se paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo. Una revisión profunda del royalty se encuentra en el capítulo VI de la presente memoria.

También pertenecen al pasado la presión de la oficialista Concertación de Partidos por la Democracia sobre el gobierno para legislar sobre la materia, el *lobby*² de los gremios empresariales y, probablemente, las propuestas alternativas de Joaquín Lavín y sus asesores.

Lo concreto es que Chile se quedó sin una herramienta legítima que venía, en parte, a subsanar el grave deterioro para las arcas fiscales que acarrea la legislación minera, heredada de la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-90), y los numerosos vacíos legales que presenta el marco regulatorio tributario.

Una historia que comienza a delinearse desde los primeros años post golpe de Estado, que sentaron las bases del modelo de apertura internacional de la economía, pasando por la elaboración prácticamente “a pedido” de las leyes para el sector minero, el silencio y la complicidad de los mandatos concertacionistas tras el plebiscito, para devenir en un debate tardío –aunque no menos justificado– que concluyó con el entierro de la posibilidad de establecer el royalty.

En las siguientes páginas el lector se encontrará con un relato que pretende ordenar las piezas para entender el modo en que se gestó y sustentó el crecimiento y desarrollo de la industria minera, así como las falencias antes mencionadas con el respectivo daño al patrimonio nacional en favor de las grandes transnacionales. Además, estarán las razones del escándalo por la venta de Disputada que dieron paso a todo el debate posterior que se agudizó desde mediados del 2003.

La conclusión ya se sabe. En un itinerario que es usual cuando los intereses del país se contraponen a los postulados de los empresarios, las fuerzas a la hora de apoyar la moción

² El lobby, en su definición directa del inglés, es el intento de convencer a un funcionario de algún Poder del Estado para que actúe en favor de una causa específica. Básicamente consiste en ejercer presiones por parte de grupos que requieren velar por intereses particulares.

En muchas naciones desarrolladas el *lobby* es una actividad regulada en aras de una mayor transparencia en la actividad pública. En Chile han existido iniciativas en tal sentido, la última de ellas el año 2004, pero la derecha se ha opuesto a la posibilidad de legislar sobre la materia.

presidencial se dividieron –salvo escasas excepciones– entre la Concertación y la derecha. Como lo señalara el ex presidente del Senado, Andrés Zaldívar, al programa humorístico *Caiga Quien Caiga*, fue “la crónica de una muerte anunciada”. Casi una tragicomedia.

Septiembre 2004.

INTRODUCCIÓN:

LA MUERTE DEL ROYALTY

El jueves 9 de octubre de 2003 el senador demócratacristiano Jorge Lavandero señalaba a la prensa que el director nacional del Servicio de Impuestos Internos (SII), Juan Toro, había declarado ante una comisión del Senado que de las diez empresas más grandes del sector minero que operan en Chile, sólo dos habían pagado impuestos en los últimos diez años. Esta sería una primera señal, más o menos oficial, que ratificaba que las denuncias sobre la escasa tributación del sector minero tenían asidero real y no eran meras especulaciones de los sectores vinculados a la izquierda.

Once meses antes, en noviembre de 2002, se sellaba en forma definitiva un acuerdo entre el gobierno y las multinacionales Exxon Mobil (de capitales estadounidenses, básicamente con intereses en el área petrolera) y Anglo American (de capitales sudafricanos, con vasta participación en la minería a nivel mundial).

Por medio de este convenio se zanjó la polémica venta de la empresa Minera Disputada de Las Condes –propiedad del grupo Exxon desde 1978– a los sudafricanos, que ya contaban con algunas minas de cobre en territorio chileno y se transformaban en uno de los actores más poderosos en la producción cuprífera mundial.

La transacción dejó con la boca abierta a buena parte de los chilenos que no podían entender cómo una empresa que durante 24 años de gestión sólo había declarado pérdidas y, por lo tanto, no había pagado ni un peso por concepto de impuestos, era adquirida por unos 1.300 millones de dólares.

Pero eso era sólo el comienzo. En principio, la operación se iba a realizar en un paraíso fiscal (es decir, fuera de Chile), con el objetivo de evitar la carga tributaria que conlleva una operación de este tipo. De ahí que hasta el Presidente de la República, el socialista Ricardo Lagos, declarara a la prensa que “ninguna empresa se irá de Chile sin pagar lo que corresponda”.

Luego de meses de reuniones se pactó que la compraventa se haría en Chile. Con ello, el Estado se aseguró la obtención de una cifra cercana a los 28 millones de dólares, bastante menos de los 300 millones que, motivados por algún extraño sueño, especularon algunos personeros de gobierno.

Gracias al escándalo que generaron estos hechos se encendió la alarma, al menos en la agenda informativa y en la opinión pública, respecto de qué estaba sucediendo realmente en el sector minero.

Pero las sirenas habían sonado casi imperceptiblemente ya hacía bastantes años. Es necesario remontarse a principios de los 80, cuando la dictadura elaboró una legislación ampliamente favorable a los capitales extranjeros como una forma de atraer inversión externa, sobre todo al sector minero, pilar de la economía chilena en los últimos decenios.

Pasó la dictadura, vino la democracia. Es recién en este período donde decanta la verdadera dimensión de lo que permitían las leyes. Lo impensable hace unas décadas, sin embargo, fue que durante los 14 años que la Concertación ha administrado al país no se han corregido los errores y “perversiones” del sistema. Por el contrario, la legislación ha sufrido nuevas modificaciones en favor de los inversionistas extranjeros.

Lo que la dictadura creó, la Concertación lo perfeccionó. Lo que bajo los militares no se hizo, más bien por falta de experiencia práctica en el tema que por la ausencia de presiones, la democracia lo logró.

El senador Lavandero, a mediados del año 2003, llegó incluso a calificar como un robo todo lo que ocurría en el sector minero. Culpaba de ello a los tres gobiernos democráticos, personificados en sus mandatarios: los demócratacristianos Patricio Aylwin (1990-94) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); además del socialista Lagos (2000-).

No faltaron las airadas reacciones que condenaban los dichos del senador por la Novena Región, al punto que tuvo que retractarse públicamente. No obstante, Lavandero no es un

aparecido en el tema minero y su vinculación con el sector se hizo más fuerte en los últimos años.

Presidió la comisión mixta del Senado (integrada por las comisiones de Minería y Hacienda) que durante el año 2004 estudió la tributación de las empresas mineras. A esa fecha llevaba más de una década advirtiendo sobre las irregularidades y los perjuicios para el Estado provocados por la permisividad de las leyes respecto de una materia tan delicada para la economía chilena.

Junto a otros profesionales de diversos ámbitos se dedicó a difundir, a quien quisiera oírlo, variadas denuncias que rara vez fueron escuchadas o atendidas en su real dimensión sino hasta el escándalo de Disputada.

Y es que el caso Disputada resulta emblemático porque vino a ratificar que había algo que no funcionaba como debía en el sector minero, pero lo es más aún porque fue la primera minera extranjera, después de la nacionalización del cobre de junio de 1971, en explotar yacimientos en nuestro país.

Su modo de operar durante 24 años, la utilización de todos los recursos disponibles –la llamada reingeniería económica– para evadir y eludir impuestos en un período tan largo y el ejemplo que quedó tras su venta, abrieron una serie de dudas respecto de lo que sucederá cuando las otras empresas internacionales (salvo Escondida, todas con inversiones posteriores a 1990) lleguen a 20 ó 30 años en el negocio minero.

Por otra parte, la legislación que data de principios de la década del '80, con sus modificaciones consiguientes, dejó cada vez más desamparado al Estado frente a las empresas, a pesar de que el artículo 19º número 24 inciso 6º de la Constitución Política señala, con toda claridad, que "El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas".

La explicación para entender cómo en 30 años el Estado perdió gran parte de sus derechos sobre el cobre que subyace en su territorio, aún con una disposición tan específica en su propia Carta Fundamental, está en el enorme peso que desde el golpe militar de 1973 han tenido las empresas internacionales y en la necesidad, imperiosa para la economía neoliberal de un país en desarrollo, de atraer la mayor cantidad de inversión extranjera ofreciendo garantías y beneficios que difícilmente se encuentren en países desarrollados.

El famoso *lobby* de las empresas transnacionales se ve reflejado en todo el marco legislativo que ha imperado desde entonces y no ha dejado de ejercer su influencia en los sucesivos mandatos concertacionistas, ya sea a través de personeros ligados a dichos gobiernos o por intermedio de las dos grandes organizaciones gremiales que participan en el negocio de la minería: la Sociedad Nacional de Minería (Sonami) y el Consejo Minero.

En este último participan las 17 empresas más grandes del sector (Codelco se desligó del organismo en abril de 2004). Fue creado en 1997 tras un período de turbulencias para las compañías extranjeras desatado luego de que el actual presidente ejecutivo de Codelco, en ese entonces ministro Secretario General de Gobierno, Juan Villarzú, introdujera en la agenda pública la posibilidad de establecer un cobro especial (o *royalty*) a las firmas exportadoras de cobre avecindadas en nuestro país.

La idea de este *royalty* eriza los pelos a los sectores mineros que, desde que se reabrió el debate, volvieron a la carga ante los estamentos estatales encargados del área económica. Paralelamente, a través de diversos medios de comunicación, difundieron una campaña publicitaria cuyo objetivo era limpiar la imagen del sector tras lo acaecido con Disputada.

No es casual que en medio de la polémica, en octubre de 2003, los canales de televisión exhibieran un *spot* publicitario, financiado por el Consejo Minero, colmado de alabanzas al país. Bajo el lema “Unidos a Chile en lo más profundo” se mezclaban escenas de faenas mineras con imágenes de una gran gama de ciudadanos felices. Tampoco fue fortuita la

inserción de publicidad en las principales radios nacionales, estrategia que apuntaba en la misma dirección.

Pero más importante que todo esto –dirigido hacia la opinión pública– es lo que los grupos económicos logran a través de los contactos y las presiones que, como lo han hecho desde los inicios de la dictadura, han mostrado ser muy eficientes a la hora de inclinar la balanza a su favor.

A la luz de los hechos, y de la magnitud del escándalo que se fue develando con el correr del debate, parecía que finalmente se estaba en presencia de un momento en que correspondía la revisión y modificación de, al menos, los aspectos más nefastos de la legislación.

El envío del proyecto gubernamental al Parlamento, después de que el Ejecutivo se negó a cualquier cambio en la materia, abrió una pequeña puerta de esperanza para corregir las irregularidades. Sin embargo, todo murió en las votaciones parlamentarias que, en menos de un mes, frustraron el debate de dos años. ¿Quién ganó? Los empresarios que se oponían al royalty con todas sus fuerzas. Y que tienen fuerza, ya nadie lo duda.

I.- ANTES DEL GOLPE

Para entender el proceso de cambios en la legislación minera en nuestro país después del derrocamiento de Allende es necesario revisar someramente lo que sucedía antes de la Unidad Popular (UP) y que llevó a aquel gobierno a impulsar la mayor transformación legal en la materia: la nacionalización de la Gran Minería del Cobre de 1971. Mediante esta reforma pasaron a poder del Estado todos los yacimientos que producían más de 75 mil toneladas de cobre fino al año, es decir, las minas de El Teniente, Chuquibambilla, El Salvador y Andina.

En Chile, la extracción del metal rojo se remonta a principios del siglo XIX, pero no fue sino hasta el siglo XX –tras el *boom* del salitre– que su explotación adquiere progresiva importancia en la economía.

Principalmente en manos de dos compañías estadounidenses, Anaconda Copper Mining Co. y Kennecott Copper Co., la industria cuprífera se consolidó llegando a generar grandes utilidades a estas empresas a través de las subsidiarias instaladas en el país.

Recién en la década de los 40 se observaron los primeros indicios de preocupación por lo que acontecía en la Gran Minería. En 1941, los diputados falangistas³ Radomiro Tomic y Manuel Garretón presentaban un proyecto de ley que establecía un tributo extraordinario al cobre refinado.

De ese proyecto surgieron, en 1942, los decretos que firmó el presidente Pedro Aguirre Cerda, los cuales aumentaban la tributación de las compañías, además de establecer normas respecto del retorno de dólares al país.

³ La Falange Nacional fue el antecedente partidario de la Democracia Cristiana. Nació en la década del 30 como un organismo de propaganda ligado al Movimiento Nacional de la Juventud Conservadora. Influenciados por las encíclicas papales, un grupo de jóvenes (entre ellos Bernardo Leighton, Ignacio Palma, Manuel Garretón, Eduardo Frei, Radomiro Tomic y Rafael Agustín Gumucio) se distanciaba del Partido Conservador al punto de formar el nuevo referente de manera definitiva en 1938.

La importancia de la Falange fue creciendo en apoyo popular mientras algunos de sus hombres formaban parte de los gabinetes de distintos gobiernos o eran elegidos para cargos de representación. En 1957, al unirse con el partido Conservador Social Cristiano, también escindido del viejo Partido Conservador, se formó la actual Democracia Cristiana, de orientación preferentemente de centro en el esquema político nacional, y que ha gobernado al país en tres periodos desde entonces: 1964-70 (E. Frei Montalva) 1990-94 (Patricio Aylwin) y 1994-2000 (Eduardo Frei Ruiz-Tagle).

Nuevos adherentes se sumaron a la discusión interna en los años siguientes. Uno de ellos, el diputado liberal Mariano Puga Vega, llamaba la atención respecto de la “anomalía de carácter extraño” que significaba que quien vendía la materia prima lo hacía a sabiendas que quien compraba, posteriormente, arrojaba utilidades de un cien por ciento con el sólo hecho de revenderla, es decir, sin siquiera elaborarla.

En 1952, el senador socialista Salvador Allende presentó otro proyecto –redactado en conjunto con Tomic, de acuerdo al artículo “La batalla del cobre”, de Eduardo Novoa M.⁴– tendiente a estancar la producción del metal rojo, además de crear una “Corporación Nacional del Cobre”. El mismo año, otra iniciativa promovida por Allende creaba una “Comisión Chilena del Cobre”, un ente de carácter fiscalizador que vigilaría el accionar de las empresas mineras que funcionaban en el país.

Ambos proyectos representan las bases del actual tramado estatal establecido en relación a la Gran Minería del Cobre.

Así, el 5 de mayo de 1955 se promulgó un decreto que establecía un régimen tributario especial a las empresas mineras. También se creó el Departamento del Cobre, primer organismo encargado de fiscalizar y participar en el concierto internacional del mercado cuprífero.

La chilenización

A estas alturas, en varios sectores ya existía plena conciencia de la importancia que tenía el cobre para el país y de lo gravitante que sería que el Estado pudiera recibir los beneficios que, salvo algunos tributos, recogían sólo las transnacionales que explotaban los yacimientos.

Uno de los personajes más relevantes de esta etapa fue el demócratacristiano Radomiro Tomic, quien sostenía que Chile debía administrar los recursos que tenía en su subsuelo. En su libro "El cobre el chileno", de 1961, escribía:

"Aunque parezca increíble, la Providencia ha dado a Chile una segunda opción, aún más brillante que la del salitre. ¡Es el cobre! Puede afirmarse que ningún otro país de la tierra controla hoy en grado mayor que Chile una materia prima más indispensable para la economía contemporánea.

"Los datos fundamentales son claros y deben ser difundidos en la opinión (pública) nacional hasta que se constituyan en 'credo del chileno'"⁵.

A la luz de las ideas de Tomic, quien denominaba al cobre como "la viga maestra" de nuestra economía, uno de los principales postulados de la candidatura a la presidencia de su correligionario, Eduardo Frei Montalva, fue precisamente resguardar los intereses del Estado frente a las transnacionales que operaban los mayores yacimientos del país.

Pero dentro de la propia Democracia Cristiana (DC) existían dos corrientes respecto de las políticas que debía seguir el Estado para conseguir tal objetivo. Tomic, Gabriel Valdés y Jorge Ahumada tenían una postura más próxima a la nacionalización de la minería. Sin embargo, Frei Montalva se inclinó por la tesis del ingeniero Raúl Sáez y el técnico Javier Lagarrigue, de tendencia más moderada, lo que quedó reflejado en su programa de gobierno.

Eduardo Frei logró una contundente victoria en las elecciones de 1964, con una de las mayores cifras históricas en el país. Durante su gestión (1964-1970) se produjeron dos de los primeros pasos hacia establecer un mayor vínculo entre el Estado y la riqueza proveniente de la extracción de cobre.

⁴ El artículo referido aparece en NOVOA M., Eduardo. La nacionalización chilena del cobre, comentarios y documentos. Ediciones Quimantú, Santiago, Chile, 1972. 478 Págs.

⁵ Citado en LAVANDERO I., Jorge. La quimera del cobre. LOM Ediciones Ltda., Santiago, Chile, 1999. Pág. 10.

Primero, el mandatario designó a Sáez y Lagarrigue como negociadores ante las empresas extranjeras. En 1965 surgieron los denominados “Convenios del Cobre”, por medio de los cuales el Estado pretendía fomentar la inversión extranjera, pero además fortalecer su rol hasta alcanzar el control de las mineras. También quedaba expresa la idea de tender a la refinación y elaboración local de las materias primas generadas por la industria del sector.

Por ello, los convenios firmados en el marco de lo que se denominó “chilenización del cobre” se referían a los tópicos más importantes del área: capitalización; refinación y manufactura del mineral en el país; producción; régimen de exportaciones; tributación y finalmente, régimen de cambios.

No pasó mucho tiempo hasta que surgieron variadas críticas respecto de estos convenios y los perjuicios que traían aparejados. Las metas de producción nunca pudieron lograrse, además de que en términos reales la tributación de las mineras extranjeras había decrecido en casi un 50 por ciento en comparación con el tiempo anterior a los pactos.

Debido al descontento que se produjo en varios sectores, en 1969 el gobierno demócratacristiano dio un nuevo paso en la idea de recuperar y administrar los recursos provenientes de la minería. Ese año se negoció un nuevo acuerdo con las empresas extranjeras, la “nacionalización pactada”, que regiría a partir de 1970.

Este avance implicaba la creación de sociedades mixtas entre el Estado y las compañías extranjeras, mediante la compra del 51 por ciento de las acciones de las empresas.

Pero estas transacciones, más allá de lo conveniente que resultaba controlar la mayor parte de los títulos de las mineras, significaron cuantiosos gastos al Fisco que por concepto de indemnizaciones pagó incluso más que el valor completo de cada uno de los yacimientos adquiridos.

Según datos de la época, el Estado canceló a Anaconda, por el 51 por ciento de las acciones de Chile Exploration Co. y Andes Mining Copper Co., 197 millones de dólares, sin

considerar que el valor libro⁶ de ambas compañías era de unos 181 millones. Caso similar es el de Kennecott Copper Co., que recibió 180 millones por la subsidiaria Braden Copper Co. – valor superior al de la empresa en su totalidad– y que además logró que el Fisco avalara un crédito por 125 millones de dólares para el desarrollo de la misma.

Ambos acuerdos (chilenización y nacionalización pactada) fueron presentados como grandes éxitos de la gestión Frei. Sin embargo, ninguno logró satisfacer las expectativas creadas en torno a las metas producción ni mejorar las condiciones del país ante las multinacionales norteamericanas. La administración de las empresas, aún teniendo la menor parte de las acciones, corría por parte de los capitalistas externos.

De acuerdo a cifras oficiales, entre 1965 y 1970 las compañías estadounidenses obtuvieron utilidades por 605 millones de dólares, es decir, más que el total de las inversiones que habían efectuado en Chile. Esto llevó al Hanson's American Letter a señalar que “ningún gobierno de extrema derecha había tratado a las empresas norteamericanas con la generosidad con que lo hizo el señor Frei (...) Su tratamiento excesivamente favorable fue tan falto de equilibrio y de juicio, y tan perjudicial para los intereses de Chile, que casi provocó hilaridad en Washington”⁷.

La nacionalización

Salvador Allende Gossens (1970-1973), sucesor de Eduardo Frei como presidente de la República, llegaba a su cargo con la firme convicción de que el país necesitaba explotar por propia cuenta todos los recursos naturales con los que contaba –cobre, salitre, hierro, etc– con

⁶ El valor libro se define como el registro contable del precio de adquisición de un activo.

⁷ “La chilenización: un tímido paso”, en Revista Punto Final N° 548, (julio 2003), Disponible en Internet <<http://www.puntofinal.cl/548/ellegado.htm>> [consultado el 20 de julio de 2004]

especial énfasis en la actividad cuprífera, de la que emanaba, según su visión, “el sueldo de Chile”.

Al igual que para su predecesor, este era un punto central en su programa. Pero la idea de Allende era mucho más profunda, pues implicaba la total nacionalización de las empresas que antes habían sido “chilenizadas”, en una línea similar a la sustentada por Tomic, quien fue uno de sus contendores en la elección de 1970 y que incluía en su campaña el tema de la propiedad estatal de las mineras.

En principio, los acuerdos logrados durante el gobierno anterior estaban pensados para un plazo de 20 años, pero el fracaso en las metas, posteriormente reconocido por el propio Tomic, acentuó la idea del pleno dominio y utilización de los recursos del cobre en beneficio de los chilenos.

El 21 de diciembre de 1970, a poco de haber asumido la presidencia, Allende envió al Congreso el proyecto de ley para la nacionalización de la Gran Minería del Cobre. El Ejecutivo optó por una transformación radical, modificando la propia Constitución con el fin de deshacer el complejo tejido legal existente en la materia desde tiempos de la Colonia y, “por sobre todo, anular los pactos establecidos por la anterior administración”, sostiene el entonces subsecretario de Minería, Hernán Soto.

Ese mismo día, el presidente daba un discurso en la Plaza de la Constitución en el que entregaba varios antecedentes de cifras respecto de las empresas mineras:

“Antes de 1930 no hay un control. No existía la posibilidad de una estadística veraz. Entre 1930 y 1969 han salido de las fronteras de la patria 3.700 millones de dólares, que han ido a engrosar la gran fortaleza de las empresas que, en escala internacional, controlan los yacimientos cupríferos en los cinco continentes. En 1969 no retornaron 166 millones de dólares. Quiero destacar que 3.700 millones de dólares es el 40 por ciento de la riqueza total de

Chile, del esfuerzo acumulado durante 400 años por todos los chilenos. El 40 por ciento de esa riqueza ha salido del año 30 al 69 y este hecho no lo podemos olvidar”.

También se refirió a las utilidades obtenidas por las grandes empresas, así como a las inversiones, en su mayoría gestionadas a través de endeudamientos que afectaban finalmente al país en su totalidad. Siempre con cifras a la mano, graficó con el ejemplo de las ganancias de Anaconda, como conglomerado, a nivel mundial.

Allende sostenía en su alocución que el año 1969 “Anaconda obtuvo utilidades en escala mundial por 99 millones de dólares. De esas utilidades, 79 millones, vale decir, el 80 por ciento, las obtuvo en Chile. Sin embargo, en Chile sólo tiene invertido un 16 por ciento de las inversiones que tiene en escala mundial. El 16 por ciento de sus inversiones le da el 80 por ciento de las utilidades. ¡Caramba que es buen negocio para la Anaconda invertir su plata en Chile!”.

Sin indemnización

Con la aprobación de todos los sectores políticos, el proyecto se transformó en la ley N° 17.450 el 16 de julio de 1971. Por medio de ésta se modificaba el artículo 10 N° 10 de la Constitución de 1925 con tres incisos en los que se le atribuyó al Estado el dominio de todas las minas, se estableció un régimen de exploración y explotación y se dispuso que la ley velara por la protección de los derechos del concesionario.

Dentro de las atribuciones que contempló el texto legal estaba que, por orden presidencial, el contralor general debía fijar el valor libro de las empresas, colocar plazos a eventuales indemnizaciones y, además, deducir de aquéllas “el todo o parte de las

rentabilidades excesivas que las empresas nacionalizadas o sus antecesoras hubieren devengado anualmente a partir de la vigencia de la ley N° 11.828, o sea, a partir del 5 de mayo de 1955”.⁸

Este último punto resultó fundamental a la hora de aplicar los preceptos aprobados, pues el gobierno se abocó a estructurar la forma en que las empresas serían nacionalizadas. Se estudiaron las rentabilidades de Anaconda y Kennecott –calculadas en relación a las utilidades netas y el valor libro de ellas– y se las comparó con las de otras empresas estadounidenses en Estados Unidos y Canadá, además de otros casos tanto en países desarrollados como subdesarrollados. De esta forma se determinó un proceso que fijó en un 10 por ciento del valor libro la rentabilidad que debía obtener cada minera.

De acuerdo a ello, y gracias a la facultad privativa que le otorgaba la ley, el presidente dispuso que el contralor debía deducir de las indemnizaciones, por concepto de utilidades excesivas, 300 millones de dólares a Chuquicamata S.A.; 64 millones a El Salvador S.A. y 410 millones a El Teniente S.A.

El proceso culminó con la resolución N° 529 de la Contraloría General de la República, del 11 de octubre de 1971, que fijó los montos que debían cancelarse como indemnización. El resultado fue que las grandes empresas mineras fueron expropiadas sin pago alguno, pues las utilidades excesivas calculadas superaban el valor libro de cada una de las empresas nacionalizadas.

Las manos (in)visibles

Está probada la intervención del gobierno estadounidense, a través del Departamento de Estado y la CIA, como la de algunas transnacionales (ITT, Pepsi Co. y las mismas mineras,

⁸ *ibidem*.

Kennecott y Anaconda, fundamentalmente) en los sucesos vividos en Chile durante la etapa de la UP.

Varias investigaciones periodísticas, libros y los propios archivos desclasificados de la CIA, demuestran que el derrocamiento de Allende tuvo como epicentro Estados Unidos y, como ejecutores, a los militares chilenos. A ello se puede agregar la no menos despreciable colaboración del diario nacional “El Mercurio”, cuyo dueño, Agustín Edwards Eastman, se radicó en EE.UU. después de la elección de 1970 y antes había participado de varias reuniones al más alto nivel en Washington para impedir que asumiera Allende⁹.

En el caso de las mineras, además de los dineros que probablemente ingresaron como aporte a la oposición, se tradujeron también en presiones directas a la economía con embargos en el exterior a suministros de bienes y repuestos para los equipos necesarios en el trabajo de los yacimientos.

Eran los tiempos en que Richard Nixon y Henry Kissinger se propusieron “atorar la economía chilena”. Se dispuso para ello de grandes presupuestos y un equipo de trabajo de las más altas esferas. El corolario de este período de convulsiones fue el golpe de Estado de septiembre de 1973 y la posterior “reconstrucción nacional” iniciada por los militares y un grupo de civiles ligados a la escuela liberal del economista estadounidense Milton Friedman y la Universidad de Chicago.

Una de las principales medidas de la dictadura, que fue indicio claro de las nuevas posturas en materia económica —el sistema neoliberal que alcanzó pleno vuelo desde mediados de los años ochenta y que perdura hasta nuestros días— fue el Decreto Ley N° 600, o Estatuto

⁹ Para más detalles, revisar: URIBE, Armando. Carta abierta a Agustín Edwards. LOM Ediciones Ltda. Santiago, Chile, 2002. 96 Págs. El escritor señala a Edwards como el principal *asset* (contacto de alta confianza que entrega informaciones reservadas) de la CIA en Chile y Latinoamérica. En el libro se relatan pormenores conocidos de primera fuente mientras el autor se desempeñaba como agregado económico en la Embajada chilena en Washington, a fines de los 60 y comienzos de los 70.

para la Inversión Extranjera, con una serie de beneficios e incentivos tributarios para atraer capital extranjero al país.

Esta normativa será importante también para el sector minero pues casi todo el capital que ingresó al país en la minería se acogió, mayormente en la década de los noventa, a este marco regulatorio aprobado por la Junta de Gobierno en 1974.

A partir de ese momento, las puertas a la inversión externa se abrían de par en par, aunque dadas las circunstancias político-económicas de esos días los grandes capitales no ingresaron en masa sino hasta después de la crisis de 1982.

En todo este tiempo las transnacionales mineras nunca dejaron de prestar atención al mercado chileno del cobre, manteniendo un *lobby* que les permitió obtener del Estado –en negociaciones que se mantuvieron en estricto secreto– suculentas indemnizaciones a las empresas afectadas por la nacionalización. Esta fue una medida que dio una clara señal respecto de la actitud de la Junta de Gobierno hacia los capitales extranjeros.

Es así como, en un período de fuerte contracción económica el año 1975, el Fisco debió desembolsar cuantiosas sumas de dinero a las empresas que fueron dueñas de las minas antes de 1971¹⁰.

¹⁰ “La contribución de las empresas norteamericanas a la desestabilización del gobierno del presidente Allende tuvo una retribución casi inmediata tras el golpe militar. Cientos de millones de dólares fueron pagados por la dictadura a las compañías a título de indemnización por las nacionalizaciones, a pesar de que no tenían derecho a ella conforme a las disposiciones constitucionales y legales que se les habían aplicado. En los minerales los trabajadores fueron militarizados. Técnicos y dirigentes obreros fueron asesinados, entre ellos, los gerentes generales de Chuquicamata y El Salvador, David Silberman y Ricardo García”. SOTO HERNÁN, “El Cobre: Un caso de nacionalización truncada”, en Revista Punto Final N° 502, Disponible en Internet <<http://www.puntofinal.cl/010730/nactxt2.html>> [visitado 20 de Junio de 2004]

II.- TRAS EL MARTES NEGRO

Cuando los militares accedieron al poder no tenían claro qué es lo que iban a hacer en el país. Entre las distintas ramas de las Fuerzas Armadas se repartieron los diversos ministerios. La Marina quedó a cargo del área económica.

Es a través de esa rama donde se inician los contactos con los grupos civiles que venían trabajando desde la UP en una salida económica alternativa, que entre los pocos que sabían de su existencia era conocida como el “ladrillo”.

Estos civiles –los denominados “Chicago Boys”, entre los que destacan Sergio de Castro, Jorge Cauas, Miguel Kast y Fernando Léniz– en su mayoría comenzaron en labores de asesoría en distintas reparticiones¹¹, pero poco a poco fueron ganando espacios dentro del gobierno hasta que, tras algunos encontrones con varios militares de corte más tradicionalista y nacionalista, llegaron a controlar todos los aspectos de la economía del país para generar las denominadas políticas de *shock* e instalar el modelo neoliberal a partir del año 1975.

Entre los postulados centrales del nuevo sistema económico estaba el atraer capitales foráneos al deprimido mercado nacional. También se consideraba la privatización de las empresas estatales.

Codelco fue, desde los inicios, fuente de las más variadas intenciones para su privatización. El ex ministro de Economía del régimen militar en sus primeros años, Fernando Léniz, lo intentó sin éxito ya en 1975.

De acuerdo a una investigación periodística, la verdadera razón para este intento fallido no estuvo precisamente en la férrea oposición proveniente del mundo militar, ni en la desacreditación que hubiese significado desnacionalizar el cobre a sólo cuatro años de haber

¹¹ Salvo Cauas, que era vicepresidente del Banco Central hasta que fue designado ministro de Hacienda en 1974, y Léniz, que de la presidencia del Mercurio S.A.P pasó a comandar el Ministerio de Economía ese mismo año.

sido recuperado, sino en un chiste alusivo a Pinochet que habría contado el propio Léniz en una reunión¹².

Éste, molesto al enterarse, ordenó que no se recibiera en su oficina a Léniz, quien era la persona designada –en un proyecto al que sólo faltaba la ratificación del entonces dictador– para dirigir a la súper empresa en la que se transformaría Codelco, en lo que significaba el comienzo de la privatización.

No fue la última vez que se escuchaba sobre la cantidad de recursos que se podrían obtener de la venta de Codelco. Sin embargo, debido a la oposición de las Fuerzas Armadas, principalmente desde el Ejército y la Fuerza Aérea (FACH), la idea sería descartada y no se aplicó, como sí ocurrió con numerosas otras empresas durante la década de los ochenta¹³.

Entre los militares “rebeldes” se encontraban los coroneles Gastón Frez y Luis Danús, que participaban de los comités económicos –Frez luego se desempeñaría en la cuprífera estatal– y son sindicados como los grandes defensores de la idea de contar con la empresa en manos del Estado por su alto valor estratégico.

Por parte de la FACH, su propio comandante en jefe, el general del aire Gustavo Leigh, era un fervoroso nacionalista cuyas disputas ante la liberalización propugnada desde los ministerios económicos eran ampliamente conocidas.

El debate sobre la legislación minera permaneció en las mentes de la dictadura, ya que la nacionalización de 1971 había descartado de plano el ingreso de capitales externos a la explotación de los yacimientos de la Gran Minería.

La reforma de Allende había zanjado cualquier discusión en la interpretación sobre el dominio de las minas, pues la disposición decimoséptima transitoria establecía que “por

¹² CAVALLO, Ascanio, SALAZAR, Manuel Y SEPÚLVEDA, Oscar. La Historia Oculta del Régimen Militar. Editorial Grijalbo. Santiago, Chile, 1997. Págs. 80 y 81.

¹³ Para una mayor profundización del tema, ver MÖNCKEBERG, María Olivia, El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno. Ediciones B. Santiago, Chile, 2001. 269 Págs.

exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10 N° 10 de esta Constitución Política, nacionalízanse y decláranse, por tanto, incorporadas al pleno y exclusivo dominio de la nación, las empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre”.

De acuerdo a Armando Uribe¹⁴, destacado jurista, ex profesor titular de Derecho Minero de la Universidad de Chile y ganador del Premio Nacional de Literatura 2004, esta reforma le dio rango constitucional a toda la herencia legal en materia minera, que proviene de tiempos de la Colonia y figura en nuestra legislación desde el propio Código Civil redactado por Andrés Bello –que rige desde 1857– en cuyo artículo 591, respecto de los Bienes Nacionales, señala:

“El Estado es dueño de todas las minas de oro, plata, cobre, azogue, estaño, piedras preciosas, y demás substancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o de los particulares sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situadas.

“Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescribe el Código de Minería”.

¹⁴ Armando Uribe tiene una vasta trayectoria que lo ha llevado a desempeñarse en varios campos. Como profesor de Derecho Minero, además de su labor en la Universidad de Chile, también enseñó esa cátedra en la Universidad Católica. En el área diplomática fue, durante la gestión de Eduardo Frei Montalva, el encargado de Relaciones Comerciales de la Embajada chilena en Washington y posteriormente Embajador en China. En esa función se encontraba el 11 de septiembre de 1973 y, como se proclamó contrario al golpe de Estado, tuvo que exiliarse en Francia donde fue profesor de Derecho Público y Ciencia Política en la Universidad París 1, La Sorbonne, cargo del que jubiló en 1998. Uribe cuenta además con una vida dedicada a la literatura, con varias publicaciones tanto en verso como en prosa.

Dice Uribe: "Este artículo respondía a toda la tradición legal recibida desde el período colonial o indiano en Chile, y que le daba el dominio de todas las minas a la Corona española, aunque se otorgasen, por gracia, a particulares la posibilidad de buscar y encontrar las minas, y un derecho, que no era sobre el yacimiento minero, sino que un derecho a hacerse dueño de los minerales que extrajeran del yacimiento, pero sólo una vez que habían sido extraídos. Nunca el particular podía tener, según este artículo y todos sus antecedentes, derecho de dominio o cualquier otro derecho sobre el yacimiento, sobre la mina misma".

Además, el jurista subraya que tal disposición fue reproducida en todos los Códigos de Minería chilenos, desde 1874 hasta el de 1932.

Este gran escollo contrastaba con las ideas propugnadas por los economistas que pretendían la plena apertura al libre mercado y la consagración de la propiedad privada sobre los yacimientos que pudiera encontrar un particular.

Una nueva legislación

El 21 de octubre de 1973, la Junta Militar que se apoderó del gobierno designó una comisión para estudiar y redactar un nuevo proyecto de Constitución. A la cabeza de este grupo estuvo el jurista Enrique Ortúzar.

En materia minera, las ideas de los personeros que integraron la comisión estaban influenciadas por la interpretación más liberal respecto de la legislación, lo que sumado al "horror" que había originado en ellos la forma en que se había expropiado la Gran Minería del Cobre durante la UP, llevó a pregonar la total anulación de los postulados prescritos en la reforma de 1971.

Tras cinco años de trabajo, en el informe que sería enviado al Consejo de Estado para su revisión, el proyecto hablaba de reconocer "un dominio eminente sobre todas las minas

existentes en el territorio nacional”, otorgándose “a su descubridor propiedad sobre los yacimientos mineros”¹⁵.

La tesis del dominio eminente es de antigua data. En su desarrollo moderno se le consideró como “como una facultad del príncipe (Estado) sobre las personas y sobre los bienes de las personas, facultad que deriva de la soberanía”¹⁶.

Respecto a la misma interpretación jurídica, Uribe señala que se trata “de un completo error, porque el derecho eminente es la soberanía misma, de la cual el Estado nunca se puede desprender. La teoría correcta fue sostenida desde el siglo XIX hasta 1971, en el sentido de que el Estado tiene dominio de la mina, aunque pueda otorgar concesiones a particulares”.

Sin embargo, en la doctrina chilena el concepto había sufrido constantes deformaciones que, al decir del profesor Alejandro Vergara Blanco, habían “vaciado de contenido el dominio del Estado sobre las minas, que jamás había dejado de estar expresamente declarado en la legislación”¹⁷.

De la etapa en la que el proyecto fue estudiado en el Consejo de Estado (organismo compuesto por distintas personalidades, entre ellas uno de los ideólogos del régimen, Jaime Guzmán, el ex presidente Jorge Alessandri y algunos militares como el coronel Frez, vicepresidente ejecutivo de Codelco en ese entonces) no existen mayores antecedentes, pues las

¹⁵ BOASSI, Vanesa. El dominio del Estado sobre las minas en la legislación chilena. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Facultad de Derecho, Universidad Central de Chile, 1999. Pág. 25 y siguientes.

¹⁶ *Íbidem*.

¹⁷ Para una profundización al respecto se puede leer la memoria antes citada. Por de pronto, un párrafo sobre el tema, aludiendo a la reforma de 1971 pero aplicable también al texto de la Constitución del 80, es este escrito por el profesor Vergara: “En suma, la verdad es ésta: esta disposición constitucional en nada variaba la base legislativa que había existido no sólo en toda la historia legislativa chilena, sino también en toda la herencia histórica anterior; por el contrario, sólo la reafirmaba, ya que los intentos doctrinales no sólo la habían vaciado de contenido (...) sino que habían creado a partir de su tesis del dominio eminente un dominio privado sobre las minas, que ahora, más que nunca (porque tal propiedad privada sobre las minas jamás tuvo asidero, en toda la historia de la legislación minera), quedaba desvirtuado, pues el dominio del Estado se declaraba exclusivo (es decir, no compartido con otro dominio), además de absoluto, inalienable e imprescriptible”.

actas fueron declaradas secretas para evitar filtraciones respecto de lo que ahí se trataba. Dicho secreto sólo podía ser levantado por Pinochet, lo que hasta fines del año 2004 no había sucedido.

Sí es conocida la disputa que se generó entre el equipo económico (encabezado por Sergio de Castro) y los militares que integraban el Consejo y algunos puestos de importancia en el gobierno. Estas desavenencias tendrían el grado máximo de tensión poco antes del referéndum para aprobar la nueva Constitución, fijado para el 11 de septiembre de 1980.

Los informes provenientes tanto de la Comisión de Estudio como del Consejo de Estado llegaron a manos de la Junta a fines de junio de 1980. Pinochet, al recibirlos, ordenó la creación una nueva instancia de estudio, la cual fue la encargada de presentar un texto definitivo.

Dentro de este “grupo de trabajo” se recibieron también apreciaciones y sugerencias respecto de los temas más sensibles. Una de las visitas fue la del coronel Frez. Éste, contrario a la idea del “dominio eminente” del Estado sobre las minas, propugnaba establecer un “dominio patrimonial”.

Como lo señala el libro “La Historia Oculta...”, Frez, asesorado por el profesor Carlos Ruiz Bourgeois y respaldado por el general Fernando Lyon, logró que se modificara el texto, quedando expresamente para el Estado un “dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible” sobre los yacimientos¹⁸.

El entonces coronel Frez, actual general en retiro, recuerda que la modificación había sido aceptada por Pinochet, pero tenía problemas con el ex presidente Jorge Alessandri, quien estaba a la cabeza del Tribunal Constitucional (TC). Alessandri había amenazado con renunciar debido a las alteraciones del texto que él había elaborado anteriormente.

¹⁸ CAVALLO, Ascanio, SALAZAR, Manuel y SEPÚLVEDA, Oscar, Op. Cit. Pág. 271.

Frej señala que se reunió con el ex mandatario, quien le expresó su cansancio con los continuos cambios que sufrían sus textos, pero además por las numerosas presiones que recibía desde diversos sectores. “Él me dijo: oiga, es que a mi me llenan la cabeza con cartas que me mandan de aquí y desde allá”, mostrando una serie de documentos en los cuales “pude apreciar la gran cantidad de presiones a las que era sometido”.

El general señala que finalmente pudo convencer al ex mandatario para que aceptara el nuevo texto y no renunciara a su cargo. Tras esto, habló con Pinochet para comunicarle la situación.

El debate pareció zanjado a favor de los militares de tendencia nacionalista –que hacían notar el valor estratégico que significaba para el país el hecho de contar con Codelco como empresa en manos del Estado¹⁹– en detrimento de la completa apertura del negocio minero al sector privado, impulsado desde el área económica del Ejecutivo.

Esto no fue así. ¿Por qué? De acuerdo al relato de “La Historia Oculta...” “la Sociedad Nacional de Minería inició entonces la presión. Inversionistas extranjeros y nacionales, abogados, especialistas y geólogos fueron movilizados para expresar, por todos los caminos posibles, su opinión: la minería sería dañada en sus cimientos si el texto quedaba así, porque nadie querría invertir en ella y porque el Estado tampoco tendría capacidad para hacerlo”²⁰.

Otra vez la influencia externa, a través del *lobby*, conseguía cambiar la opinión de Pinochet, quien, abrumado por las alarmantes versiones que recibía, aceptaba modificar la Constitución a pocos días del plebiscito que la aprobaría. Ordenó a sus colaboradores buscar

¹⁹ Hay que recordar la existencia de la ley reservada de las Fuerzas Armadas por medio de la cual el diez por ciento de las ventas de Codelco van al presupuesto de las distintas ramas castrenses

²⁰ CAVALLO, Ascanio, SALAZAR, Manuel y SEPÚLVEDA, Oscar, Op. Cit. Pág. 282.

una fórmula que superase el *impasse*, además de enviar un oficio a Manuel Feliú, presidente de la Sonami, “para que se quede tranquilo”²¹.

La propuesta de sus asesores era la de cambiar el artículo 24 de la Constitución, específicamente el inciso referido a la propiedad minera. Esto implicaba volver al texto de la comisión Ortúzar que optaba por el “dominio eminente”, además de publicar la modificación en el Diario Oficial donde se anunciaba que en el plebiscito se votaría tanto por aceptar la nueva Carta como la reforma de última hora.

Enterado de esto, el ministro de Minería, capitán de navío Carlos Quiñones, se comunicó con el coronel Frez quien rápidamente se puso en contacto con otros militares para impedir que ello aconteciera.

“Me reuní con Schindler (de Carabineros de Chile, presidente de Cochilco) y con Quiñones. Les dije: no puedo trabajar sólo en esto. Ustedes están de acuerdo. Entonces tú tienes al almirante Merino, yo voy donde Pinochet, y tú anda donde el general Mendoza²². Traten de convencerlos de que esto no se puede hacer. No se puede cambiar un texto constitucional que ya está escrito y repartiéndose a todo el mundo para que se vote. Menos, sacar por debajo un decreto para que se cambie. Porque en primer lugar es un fraude. Y en segundo lugar, no hablo del proceso, del método, estoy hablando del fondo de la materia, porque esto es un despojo al erario nacional”.

Entonces Frez solicitó una reunión con el presidente. Como estaba de gira, habló con el ministro de Defensa, César Benavides, quien coincidía con la postura contraria al cambio. Se lo hizo saber así al dictador.

²¹ *Íbidem*.

²² José Toribio Merino y César Mendoza eran, junto al propio Pinochet, del Ejército, y a Gustavo Leigh, de la FACH, integrantes de la Junta Militar que gobernó el país tras el golpe de Estado. Merino era comandante en jefe de la Armada con anterioridad al derrocamiento de Allende, puesto desde el cual se erigiría como uno de los cabecillas de la operación. Mendoza, en tanto, se sumó a las fuerzas golpistas desde Carabineros. Tras el 11 de septiembre de 1973 accedió al cargo de General Director de la institución.

Éste, sometido a presiones de ambos bandos, decidió hacer nuevas consultas. Esta vez habló con la ministra de Justicia, Mónica Madariaga, quien le representó la inconveniencia de hacer cambios sobre la marcha. “Si la Constitución se modificara ahora, después no va a quedar de ella en pie. Esto es una locura”, fueron las palabras que habría usado Madariaga según el relato del suceso aparecido en el libro de Cavallo, Salazar y Sepúlveda.

El resultado: no hubo ningún cambio en la parte medular del texto que sería sometido a la consulta ciudadana, mas, de acuerdo a la visión de Uribe, en la redacción definitiva del inciso séptimo aparece una frase que no guarda relación con alguna otra dentro de la Constitución al referirse a leyes orgánicas constitucionales.

“Eso significa, claramente en mi opinión personal, que de último momento en la Constitución se agregó esa frase, para hacer que se arreglaran, conforme a los intereses multinacionales principalmente, lo que decía la propia Carta Magna. El ‘arreglo’ fueron las disposiciones de la Ley Orgánica del señor Piñera²³, que contradicen a la propia Constitución”, comenta Uribe sobre el episodio.

De ahí en más, la batalla por abrir el negocio minero al ámbito privado tendría nuevos capítulos, con excelentes resultados para los partidarios de liberalizar la legislación, entre ellos, las grandes transnacionales mineras.

La ley “Escondida”

Tras la ratificación de la Constitución de 1980, en un plebiscito sin registros electorales, los ánimos en el gobierno estaban por las nubes.

Sin embargo, la lucha por desarticular la “pequeña isla” estatista de la Carta Fundamental no se detendría. La presión a través de la Sonami y de los inversionistas

extranjeros se mantuvo sin dar tregua. Por lo demás, la opinión del propio Pinochet era la de liberalizar y garantizar el dominio privado de las minas, por lo que a esas alturas tenía claro que algo se debía hacer para solucionar el inconveniente. Y la puerta se había dejado abierta.

La tensión entre las posturas antagonistas, lejos de calmarse, se incrementó. El ministro Quiñones propuso la creación de una comisión para que estudiara el tema de las concesiones mineras, pero no permitió que el abogado Juan Luis Ossa, representando la postura de la Sonami, participara en una de las reuniones.

Quiñones, al igual que el coronel Frez, era férreo opositor a la privatización de Codelco. De ahí la negativa a cualquier modificación que pudiera llevar a esa posibilidad.

Por esos meses Feliú enviaba una carta al ministro de Minería, donde advertía sobre los riesgos de ahuyentar las inversiones extranjeras debido a la falta de garantías sobre la propiedad privada. Coincidentemente, de acuerdo al relato de "La Historia Oculta...", en los mismos días tres empresas anunciaban la paralización de su decisión de invertir. Una de ellas, la del grupo Exxon, que había comprado Disputada hacía dos años, preocupó a Pinochet.

Pero no sólo estaba la preocupación de Exxon. Si bien hasta ese momento la legislación no permitía la explotación de yacimientos por capitales extranjeros, no sucedía lo mismo en el caso de la exploración.

Por esa época, un grupo de ingenieros de Getty Mining Co. descubrió un nuevo yacimiento cerca de Antofagasta. Los informes preliminares señalaban la presencia de una veta de cobre de la más alta pureza.

El hallazgo se mantuvo en secreto por la empresa. Sabía que con la legislación vigente nada podía hacer para explotarlo. El mineral recibió el nombre de Escondida y sólo fue inscrito

²³ Uribe se refiere a la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, promulgada en 1982, que entró en vigencia al año siguiente, una vez publicado el Código de Minería.

por Utah Internacional Inc. en 1984, una vez que el nuevo entramado jurídico estuvo “solucionado”.

El factor Piñera

José Piñera Echeñique fue uno de los hombres que estuvo detrás de los mayores cambios jurídicos que posibilitaron la plena implementación del nuevo modelo económico. Desde su puesto como ministro del Trabajo, participó de las transformaciones del sistema provisional y de salud.

Estaba celebrando sus logros y preparándose para renunciar a su cargo cuando Pinochet le pidió que se quedara.

El encargo era arreglar el dilema en que se había convertido el tema de la propiedad minera. Según sus propias palabras, emitidas en el marco de la reedición del libro en el que se explican los fundamentos de la normativa que él mismo creó, la tarea le parecía “la cuadratura del círculo”²⁴.

De acuerdo a su relato, fue el 29 de diciembre de 1980 el día en que Pinochet lo llamó y “me dijo: ‘tengo un gran problema. Aquí hubo –no recuerdo si utilizó el término exacto–, un golpe de palacio’ en la Constitución. Él dijo: ‘yo creo en la empresa privada y en el modelo económico’. Lamentablemente se produjo una maniobra en que, pese a lo que había dicho la llamada Comisión Constitucional Ortúzar, se cambió a último minuto toda la garantía del Derecho de Propiedad Minera”.

De esta manera el ex ministro del Trabajo desplazó a Quiñones en Minería y el camino quedó despejado para establecer, sin modificar el texto de la Constitución, una nueva forma de interpretar las leyes y abrir la minería a la inversión de los privados.

²⁴ “Historia de la Ley Constitucional Minera”, en Boletín Minero N° 1168 (Abril 2003), Págs. 12-14.

Piñera se dedicó los meses siguientes a encontrar el mecanismo que significara una salida que no lesionara los intereses de los militares nacionalistas, pero que a su vez estableciera todas las garantías sobre la propiedad que esperaban los privados, nacionales y extranjeros.

Una vez aclaradas las dudas del sector militar, el ministro trabajó con la estrecha colaboración del ingeniero comercial Rodrigo Alamos Montero, el ingeniero civil en minas Hernán Büchi Buc y el abogado Arturo Marín Vicuña.

“La solución nuestra fue en el fondo construir una nueva concesión, o sea ejercer creativamente la imaginación, respetando el espíritu de la Constitución”, prosigue en su exposición, que se complementa con una conferencia denominada “El cascabel a la minería: la ley constitucional minera”, en el marco de la celebración de los 20 años de vigencia de la ley, en octubre de 2002.

“Tras estudiar todas las opciones y escenarios posibles, incluidas distintas variantes de leyes interpretativas, decidimos que el instrumento legal óptimo era la Ley Orgánica Constitucional que la misma Carta Fundamental exigía para completar la definición de los derechos mineros”²⁵.

La concesión minera diseñada contiene “todos los atributos jurídicos necesarios para garantizar al inversionista privado y también para resguardar el interés nacional. La denominamos la ‘concesión plena’”²⁶.

Las principales características de este concepto, en las palabras de su creador, son:

a) “Está protegida por el derecho de propiedad, lo cual significó referirla enteramente a las normas que garantizan el dominio privado. El titular puede libremente usar, gozar y

²⁵ “El cascabel a la minería: la Ley Constitucional Minera”, en Boletín Minero N° 1163 (Noviembre 2002), Pág. 40.

²⁶ Cabe destacar que el término utilizado por Piñera no aparece en ninguna parte de la Constitución ni de las leyes mineras.

disponer de la concesión a su entera voluntad. Vale decir: vender, hipotecar, dar en garantía, transmitir hereditariamente, etc., y por otra parte, que no puede ser privado de ella, sino por expropiación;

b) “La eventual expropiación sólo puede hacerse con una justa indemnización consecuencia de la propiedad de ella. La indemnización por expropiación, pagada al contado según exige otra norma clave de la Constitución del 80, 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;

c) “Permite la operación racional de una mina. El concesionario no está sujeto a un arbitrario ‘amparo por trabajo’, sino que es libre para realizar la explotación de la mina conforme a sus propias tecnologías, ritmos, procesos, y planes de producción, los que estarán determinados por los imperativos de un siempre cambiante y complejo mercado internacional. La administración de la mina entonces no está sujeta a controles ni a obligaciones impuestas por el gobierno de turno, los que se prestan a erróneas imposiciones o a tentadoras oportunidades para la corrupción;

d) “Es un derecho de duración indefinida. No tiene plazo determinado que fije su término y su conservación sólo depende del cumplimiento de la obligación de amparo, que consiste en el pago de una patente anual. El plazo indefinido era importante para evitar la posible politización del proceso de otorgamiento de un nuevo plazo a una faena en operación, y para eliminar los incentivos "perversos" en la operación del yacimiento en los años anteriores al vencimiento del plazo original;

e) “No depende del poder político. Su nacimiento, subsistencia y extinción están entregados al Poder Judicial, esto es, a una autoridad distinta del Poder Legislativo y Ejecutivo.

La concesión se origina en un procedimiento judicial, en el cual el juez sólo reconoce la existencia del derecho que otorga el descubrimiento²⁷.

La nueva ley minera con rango constitucional fue promulgada el 7 de enero de 1982. Al día siguiente, el propio Piñera dio a conocer la noticia en el marco de la inauguración de la mina El Indio²⁸, propiedad de St. Joe Minerals.

Tras pasar por la verificación del TC, se publicó el 21 de enero de 1982 en el Diario Oficial como Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM N° 18.097), culminando el trabajo de José Piñera, quien se retiraría del gobierno para trabajar en uno de sus proyectos soñados: la Universidad de San Felipe –cuyo nombre ya tenía inscrito– que iba a ser una de las primeras instituciones privadas de la Educación Superior.

Para que el círculo estuviera finalmente cuadrado faltaba sin embargo una nueva ley, que le daría validez a la anterior: el Código de Minería, redactado por Hernán Büchi, y que se aprobó en 1983.

Como ya se señaló, bastó que todo este entramado jurídico estuviera listo para que Utah Internacional Inc. inscribiera el yacimiento Escondida y comenzara a ofrecerla a los diferentes conglomerados metalúrgicos, quedando finalmente constituida en un 57 por ciento por la australiana BHP Billiton Minerals, además de Río Tinto, de capitales británicos, la sociedad japonesa JECO y una subsidiaria del Banco Mundial, la Internacional Finance Corporation (Corporación Financiera Internacional).

²⁷ “El cascabel a la minería: La Ley Constitucional Minera” Publ. Cit. Pág. 40.

²⁸ El senador Lavandero se refiere a lo sucedido con la Compañía Minera El Indio, propiedad de Barrick Gold, como un caso aún peor que el de Disputada. Acusa que durante 16 años la empresa declaró pérdidas para no pagar impuestos. Una vez que se agotó la veta de oro, el año 2002, la mina comenzó el proceso de cierre “sin haber pagado jamás ningún tributo que favoreciera a nuestro país”, sostiene.

La concesión plena

Aunque no aparece en ninguna parte de la legislación, ya sea la Constitución o la propia LOCCM, fue el propio Piñera quien acuñó el término de “concesión plena” para referirse al nuevo dispositivo legal diseñado para fortalecer las garantías hacia los inversionistas extranjeros que quisieran explotar yacimientos en Chile.

Uribe advierte que esa ley vulnera claramente los preceptos de la propia Constitución, bajo cuyo mandato fue creada. Uno de los ejemplos de aquello radica en las sustancias concesibles.

Según indica el general Frez, la Carta Magna dispone que sea la ley orgánica la que defina aquellas sustancias, mientras que “la ley que hizo Piñera dice todo lo contrario: que todas las sustancias son concesibles, salvo aquellas que estén expresamente prohibidas. Eso no lo dice la Constitución. Es una interpretación errada”.

Además, Frez critica que no se determine un plazo fijo para la concesión, el que podría ser revisado y renovado por acuerdo de las partes. Por el contrario, la ley otorga la franquicia por tiempo indefinido.

Uribe va más lejos. Señala que la duración indefinida de la concesión, más lo expresado en el artículo sexto de la LOCCM, vulnera abiertamente la Constitución al establecer que “el titular de una concesión minera judicialmente constituida tiene sobre ella derecho de propiedad”. Esto entraría en contradicción con el artículo 19, N° 24, que señala al Estado como propietario de todos los yacimientos.

Otro aspecto, relacionado con el anterior, es el de las expropiaciones. Si el Estado quisiera expropiar debe tomar en cuenta el total del valor del mineral que se encuentra en la mina, “en circunstancias que el yacimiento es siempre del Estado, y el concesionario no tiene nunca derechos sobre el yacimiento, sino sobre los minerales que extrae”, explica Uribe.

El abogado denuncia que ésta disposición se consignó exclusivamente para evitar cualquier expropiación que afectara a las empresas, entregando un mecanismo de amparo extraordinario a los concesionarios.

Finalmente, Uribe comenta, como última irregularidad en el proceso de aprobación de la LOCCM, el tratamiento por parte del TC. El organismo aprobó la ley en general, omitiendo la revisión punto por punto del articulado, como suele hacerlo cualquier entidad similar en el mundo.

“No se puede (aprobar), en globo, como dice la resolución, ‘que los demás preceptos del proyecto de ley, orgánica constitucional, son constitucionales’”, remata el jurista, citando el texto del TC.

El rol de la oposición

Frente a este escenario, la dictadura recurrió a toda la imaginación de sus hombres más connotados, lograba superar las trabas que su propia Constitución había establecido para resguardar la participación estatal en la minería, hubo algunas voces que surgieron desde la oposición.

Dentro de ésta se pudieron apreciar dos tendencias más o menos claras: gente ligada a la Democracia Cristiana, por un lado; y algunos ex ejecutivos de Codelco de fines de los sesentas y comienzos de los setentas, fundamentalmente ligados al Partido Socialista (PS), por el otro.

Uno de los principales detractores de la nueva legislación en ciernes fue Radomiro Tomic, quien se enfrentó a las autoridades de la época mediante cartas y diversos escritos hasta el momento de su muerte, en enero de 1992. En similar postura se podía apreciar a las familias Frei y Noemí.

Ya en 1983 Tomic exponía sus reparos frente al nuevo marco legal que estaba en plena gestación. A través de un texto denominado “¿Por qué es inaceptable la nueva Ley Minera?”, el ex contendor de Allende en los comicios de 1970 expresaba 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 límites de la independencia nacional”²⁹.

Además, expuso un conjunto de reparos que justificaban su aprensión en contra de la nueva ley, desarrollados en profundidad en el documento:

- Por el secreto de su tramitación.
- Porque es absolutamente falso que el progreso tecnológico reducirá al cobre a metal sin valor.
- Porque crea “enclaves extranjeros”, mutilando la soberanía nacional.
- Porque la vigencia de la Ley Minera hará imposible toda “política chilena del cobre”.
- Porque el régimen de ‘indemnización completa’ hará casi imposible la recuperación de la soberanía nacional.
- Porque la “concesión plena” dará origen a las peores formas de especulación.
- Porque establece un mismo status jurídico para las grandes transnacionales y el más modesto de los pequeños mineros.

²⁹ TOMIC, Radomiro. ¿Por qué es inaceptable la nueva Ley Minera? s.n. Santiago, Chile. 1983. 5 Págs.

- Porque los excesos de la Ley Minera no pueden garantizar la estabilidad que necesitan las grandes inversiones extranjeras: ‘It is too good to be true’³⁰.

Pero eso no sería todo por parte de Tomic. A fines de 1983 escribió una carta al ministro del Interior de la época, Sergio Onofre Jarpa, en la que señalaba:

“Estimado Ministro:

“Chile perdió la Patagonia por creer que ‘no valía nada’ y, por las mismas razones, está a punto de desnacionalizar las mayores y mejores reservas de cobre en el mundo, estableciendo ‘enclaves extranjeros’ de rango constitucional en el espacio más sensible de la economía y el destino nacional: el cobre. Si esta legislación perdura, perderemos cien veces el valor de la Patagonia en el próximo medio siglo...”³¹.

No satisfecho con este intento, en diciembre redactó una nueva misiva, esta vez dirigida al propio Pinochet. En ella le enrostró que “en sus manos está la responsabilidad final. Lo que usted decida en los próximos días fijará para siempre la imagen que la Historia dará sobre usted y el gobierno militar. Frei es y será recordado por la chilenización del cobre. Allende es y será recordado por la nacionalización del cobre. Todo lo demás de su gestión –bueno o malo– se desvanecerá...”.

Además, le criticaba la ausencia de debate respecto de lo que se estaba legislando, porque, a su juicio, el régimen no podría defender las disposiciones “antichilenas” de las nuevas leyes, rematando respecto a este punto que “abusando de la protección oficial directa e indirecta, y utilizando la colusión de intereses privados en los medios no oficiales, eluden todas las objeciones de fondo que suscita la Ley Minera y difunden sin escrúpulos, verdades a medias, cuando no falsedades frontales aprovechando la ausencia de un contradictor”.

³⁰ En inglés en el original: “demasiado bueno para ser cierto”.

³¹ LAVANDERO I. Jorge, y Otros, Op. Cit. Pág. 14.

Evidentemente la postura de Tomic no fue escuchada y la nueva estructura legal que regulaba la minería se promulgó con la aprobación de la Junta, integrada por los comandantes en jefe de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas.

Estas dos herramientas –LOCCM, de 1982, Código de Minería, 1983–, más el Estatuto para la Inversión Extranjera (1974) y una posterior reforma a la Ley de Renta, que en 1984 eliminó el impuesto directo a las empresas traspasando toda la carga impositiva a las personas, configuran el beneficioso cuadro en el que se enmarcaron todas las inversiones que desde entonces se han producido en el sector minero.

Como se ha dicho, el grueso de estos capitales no ingresó sino hasta las postrimerías del régimen dictatorial y los primeros años de la Concertación, en una historia que aún deja mucho margen para las presiones, ya sea por mantener o mejorar las disposiciones a favor de los privados.

En forma paralela a la gestación de la estructura jurídica, un grupo ligado al PS, con vinculaciones a las empresas del cobre en los últimos años de los sesentas, se reunía para formar una plataforma política donde debatir la temática del cobre desde la oposición.

En 1984, al amparo del Centro de Estudios para el Desarrollo, presidido por el demócratacristiano Gabriel Valdés, se creó el Centro de Estudios del Cobre y la Minería (Cesco), formado en sus orígenes por Iván Valenzuela Rabi, Roberto Souper, Silvio Girardi, Leopoldo Reyes, Gustavo Lagos Cruz-Coke, Carlos Vignolo, Ricardo Olivares y Jaime Bravo.

Este *think tank* surgió con la misión de preparar gente que pudiera, en vistas a un futuro gobierno democrático, llegar a los diversos cargos en las reparticiones y empresas estatales. A poco andar, sin embargo, ingresaron otros miembros que fueron importantes a la hora de elaborar las tendencias a las que se adscribiría el nuevo referente minero en el futuro.

Cesco, los “Chicago” y las transnacionales

Los nuevos integrantes que se unieron a Cesco provenían de círculos cercanos a los “Chicago Boys”, partidarios de la completa apertura hacia las inversiones extranjeras en minería.

Entre estos rostros que aparecieron dentro del referente están Isabel Marshall –hija del economista y ex presidente del Banco Central, Jorge Marshall– que trabajó en la gubernamental Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) desde 1981 hasta 1985; Jorge Bande, que fuera gerente de ventas de Codelco desde 1974 hasta 1984; y el ingeniero Patrick Cussen, sin trayectoria conocida hasta esa fecha, pero que adquiriría gran poder e influencia desde su ingreso a Cesco.

Éstos, más Roberto Souper e Iván Valenzuela, se transformarían en el núcleo intelectual de Cesco, institución que por esa época comenzó a efectuar seminarios, elaborar textos y publicaciones y, en paralelo, estudios y asesorías a las empresas internacionales interesadas en invertir en Chile.

Uno de los primeros eventos que consiguieron realizar fue la Cena Anual de la Minería, que reunía a personalidades de diversos sectores ligadas a la materia. De acuerdo a un reportaje publicado por Terram³², en las primeras citas se podía apreciar a “los militares de Codelco –en aquellos años Gastón Frez y Marcos Piráino– a la familia DC Noemí-Callejas, dueños de Refimet; el actual (en la administración de Lagos) ministro de Minería, Alfonso Dulanto; más de algún Frei y toda la plana mayor de Cesco”.

El mismo relato da cuenta de cómo, en los últimos años de la dictadura, comenzaron a asistir también extranjeros como “Stephen Terni, Thomas Keller y otros representantes de Phelps Dodge, Anglo American, Río Tinto y BHP Billiton”, empresas transnacionales que por

³² FARIAS, Roberto, “El cobre chileno, los nuevos caminos a la usurpación” en Fundación Terram, Serie Investigación Periodística N°3 (Diciembre 2002), Disponible en Internet, en Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo CENDA <http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Cobre/Cobreterram.pdf> [consultado el 20 de julio de 2003]

esos años financiaban gran parte de los proyectos de exploración y mensura, además de pedir sigilosamente las concesiones respectivas al régimen.

Ya a mediados de la década del ochenta se puede apreciar una especie de “doble militancia” –o lo que el senador Lavandero denomina simplemente “apóstoles de las transnacionales”– del Cesco y de sus miembros más influyentes.

En el marco de la oposición a la dictadura, con un panorama más o menos claro de la ruta a seguir para recuperar la democracia, la postura del centro de pensamiento era la de no hacer modificaciones a las leyes de Pinochet, escudándose en no sumar conflictos a una de por sí difícil transición.

Pronto el discurso marcaría un giro evidente. En 1986 ya se hablaba de lo beneficioso que sería para el país, y por supuesto para el próximo gobierno, la apertura de la minería del cobre a los capitales extranjeros.

El ex ministro de Economía (1990-1993) y actual senador por el PS (desde 1994), Carlos Ominami, sostiene que en las bases del acuerdo programático de la Concertación, antes del plebiscito, “se impuso establecer el criterio de que las leyes mineras de Pinochet no se modificarían, lo que permitía ahorrarse un conflicto interno, con la derecha, y externo, con gobiernos e inversionistas de países que nos interesaba tener a favor”³³.

Entre los personeros más influyentes para tomar esta determinación Ominami destacó los nombres de Iván Valenzuela, Roberto Souper y Silvio Girardi, todos provenientes de Cesco.

En la otra vereda, numerosos textos en editoriales y diversas publicaciones enviaban claras señales a los sectores empresariales respecto de la conveniencia de esperar el fin de la dictadura, el pleno establecimiento de un régimen democrático, para materializar los diversos proyectos de inversión que estaban en mente de las empresas extranjeras.

³³ FARÍAS, Roberto, Op, Cit. Pág. 4

Ese mismo año 1986, en los propios documentos de Cesco se señalaba: “Si bien el DL 600 y la Ley Minera son obras del régimen militar, las condiciones políticas y el clima de inversión favorable para la materialización de nuevos proyectos nacerá con el retorno a la democracia, la disminución del factor riesgo-país y el consecuente arribo masivo de capitales privados”³⁴.

Por ambos flancos la estrategia tuvo sus resultados. En el seno de la oposición se llegó a la conclusión de que no se debían modificar las leyes Pinochet-Piñera, para no abrir frentes de conflicto con la derecha ni con los inversionistas extranjeros.

En cuanto a estos últimos, sólo el proyecto Escondida comenzó a construirse en 1988, aunque el primer cátodo de cobre que produjo la empresa fue en 1990, con Patricio Aylwin como presidente de la República, quien fue invitado a la ceremonia efectuada para la ocasión.

³⁴ “Minería y Desarrollo”, Volumen III, Nº 1, 1986, citado por FARIAS, Roberto, Op. Cit. Pág. 4.

III.- Y LA ALEGRÍA LLEGÓ

El minuto cero para el ingreso de las empresas transnacionales al ámbito de la Gran Minería del Cobre había llegado. Tras el plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el que se le negó a Pinochet la posibilidad de mantenerse por otros ocho años en el poder, y la culminación del proceso tras la elección presidencial en la que triunfó el candidato único de la Concertación, Patricio Aylwin (DC), el escenario estaba, en principio, despejado para el auge de la inversión privada en el mercado del metal rojo.

Armando Uribe, quien llegó en 1989 del exilio en Francia, recuerda en su libro “Carta Abierta a Agustín Edwards” una reunión con el recientemente electo presidente Aylwin, a la que asistió junto a Luis Maira, en ese entonces presidente de la Izquierda Cristiana, uno de los 16 partidos que conformaron la Concertación de Partidos por la Democracia en 1987. En ella, tras conversar sobre asuntos protocolares, Uribe hace mención a la contradicción entre la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional sobre concesiones mineras.

“Aylwin se echó para delante de su sillón, puso el dedo índice sobre su boca y exclamó: ‘Sobre eso, shhht!...’, señala Uribe³⁵.

Tan sólo esta anécdota indica la forma en que se enfrentó, de ahí en más, el tema de la Gran Minería del Cobre en los gobiernos de la Concertación. Siempre un tema tabú, del que no se podía hablar “por razones de Estado”, como lo explicara el asesor de prensa del senador Ominami, quien se negó a conceder una entrevista para esta investigación.

A pesar de las garantías que dio la nueva administración para no modificar el marco legal vigente, todavía existían reticencias por parte de los inversionistas debido a las trabas burocráticas con las que se enfrentaban a la hora de tramitar los distintos proyectos de inversión.

³⁵ URIBE, Armando. Op. Cit. Pág. 73.

Cada propuesta ingresaba por el Ministerio de Economía, con copia a la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cancillería. Posteriormente Cochilco –creado durante la dictadura como ente fiscalizador de Codelco– debía emitir un informe de factibilidad que luego tenía que ser aprobado por el Comité de Inversiones Extranjeras, con la venia de los ministros de Economía, Hacienda, Minería y el presidente del Banco Central.

Es en este escenario donde surgieron pugnas en el seno del Ejecutivo. Finalmente fueron zanjadas a favor de quienes postulaban que se debían otorgar todas las garantías y facilidades posibles a los inversores extranjeros.

Además, a poco de iniciado el mandato Aylwin comenzaron a estudiarse algunas reformas legales aprobadas –esta vez– por un Parlamento democrático, que apuntaban a mejorar aún más las condiciones favorables a los capitales foráneos en minería. En ambas situaciones intervinieron directivos de Cesco, ahora cercanos al Ejecutivo, y más de algún político de la Concertación que luego aparecería vinculado a alguna transnacional instalada en el país.

Relaciones peligrosas

Para el economista Julián Alcayaga –brazo derecho del senador Lavandero en la lucha por denunciar lo que ha sucedido en minería en la década de los noventa– una clara muestra del poder de las transnacionales y de los personeros vinculados a ellas se puede apreciar en la modificación que se hizo a la Ley de Renta, aprobada en junio de 1990.

“A tres meses de iniciado el gobierno de la Concertación se aprueba la Ley 18.985 – esto significa que ingresó a discutirse a los dos o tres días de que asumiera Aylwin– que modifica el artículo 30 del Ley de la Renta. Esta reforma permite que las empresas puedan pasar a gasto el costo de pertenencia. Es decir, las pertenencias mineras que el Estado chileno

les regala, ellos lo pasan a costo de pertenencia, preparándose ya para no tener utilidades a futuro”.

A este cambio, que estaba inserto en la primera gran reforma tributaria de los gobiernos de la Concertación, se sumaron dos modificaciones más: del artículo 17, que eliminó el pago de impuestos por el concepto de venta de pertenencias mineras (para “favorecer su traspaso a las compañías extranjeras”, según Alcayaga); y la del artículo 34, que hasta ese instante obligaba a tributar bajo la modalidad de Renta Presunta –con tasas de entre un 4 y un 20 por ciento de las ventas, prácticamente un royalty–, para establecer una tributación en función de las utilidades.

Estas tres normas se ajustaban plenamente a los intereses de las empresas extranjeras cuyo objetivo era explotar yacimientos en Chile.

En la discusión del proyecto en general, como también en su revisión particular en ambas cámaras, ninguno de estos puntos estuvo sujeto a consideración alguna por parte de los parlamentarios. Pasaron, de esta forma, inadvertidos dentro de la magnitud que representaba en esos momentos la meta primordial del Ejecutivo: obtener mayores recursos fiscales aumentando el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 16 a 18 por ciento, además de elevar el impuesto de Primera Categoría desde un 10 a un 15 por ciento³⁶.

Hoy, al decir del todavía senador Lavandero –en esa época estaba en su segundo período en la Cámara Alta– estos cambios representan algunas de las herramientas que utilizan las empresas extranjeras “con el claro fin de no tributar”.

³⁶ La Comisión de Hacienda del Senado realizó 11 sesiones para estudiar el proyecto. A las reuniones de esta instancia acudieron como invitados especiales en representación de la Sonami su presidente Hernán Guiloff y los abogados Alfredo Gutiérrez y Alfredo Ovalle. Las reformas al artículo 17 y 34 fueron aprobadas por unanimidad y sin indicaciones. El artículo 30 fue aprobado por unanimidad tras la indicación propuesta por los senadores Olga Feliú (Independiente, designada por Pinochet), Eduardo Frei, Jaime Gazmuri, Jorge Lavandero, Sebastián Piñera y Bruno Siebert, sustituyendo “la expresión ‘la pertenencia’ por ‘el correspondiente grupo de pertenencias’”. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley N° 18.985, Establece normas sobre reforma tributaria, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 1990.

Todavía hay más

Siempre en los primeros años de Aylwin en la presidencia, se sucedieron dos episodios que siguieron la tendencia. El primero fue el debate interno respecto de la conveniencia de autorizar proyectos que sólo contemplaban la producción de concentrados de cobre, en vez de elaborarlo y otorgarle valor agregado en el país. El segundo, una nueva modificación legal que permitía la asociación de Codelco con empresas privadas, en las que la estatal aportaba pertenencias mineras para la explotación conjunta.

El primer caso tuvo como protagonistas al entonces ministro de Minería, el demócratacristiano Juan Hamilton, por un lado, y a los ministros de Hacienda (Alejandro Foxley, DC) y Economía (Ominami), además del propio subsecretario de Hamilton, el ya conocido Iván Valenzuela (PS, Cesco), por el otro.

Corría el año 1991 y Hamilton se preocupaba porque la gran mayoría de los proyectos mineros que ingresaban al país contemplaban sólo la exportación de concentrados húmedos de cobre, es decir, el eslabón menos elaborado de la cadena de producción.

Esto, en las aprensiones del ministro, significaba otorgar poco valor agregado al producto, con las consiguientes desventajas: menos mano de obra, por lo tanto menos empleo, y menores utilidades para el país.

Por ello, en una de las reuniones de Cochilco, Hamilton propuso elaborar un proyecto “para que el Comité de Inversiones Extranjeras no autorice inversiones mineras que se limiten a exportar sólo cobre concentrado, como los autorizados para la ampliación de Minera La Escondida (por 1.500 millones de dólares ese año), por su inconveniencia para el interés nacional y el impacto negativo que tendrían sobre el mercado internacional que perjudicaría los precios de Codelco”³⁷.

³⁷ FARÍAS, Roberto, Op, Cit. Pág. 6.

De acuerdo a la versión periodística, Ominami creyó poco pertinente efectuar un debate público al respecto. Sería una mala señal hacia los inversionistas que aguardaban la aprobación de sus proyectos. Entonces, se ordenó la creación de un archivo secreto en el cual se discutió el asunto.

La contienda era desigual. Las advertencias del ministro Hamilton, que con el correr de la década se probarían, al menos, como lógicas, tenían una contraparte bastante poderosa.

Con ciertas reticencias, se inclinaban por destrabar la autorización de nuevos proyectos el ministro Foxley y el presidente del Banco Central, Andrés Bianchi Larre, actual embajador en Estados Unidos, vinculado también al PDC.

Pero con mayor fuerza apoyaban la postura, desde el propio gobierno, el ministro Ominami, el subsecretario Valenzuela, el ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger (DC); el encargado de Relaciones Económicas de la Cancillería, Juan Salazar, también demócratacristiano; el presidente del Comité de Inversiones Extranjeras, Eduardo Moyano; y varios de los consejeros de Cochilco nombrados por Aylwin.

Fue en estos tiempos cuando Cesco volvió a tener protagonismo, esta vez como contradictor de la postura de Hamilton. Valenzuela Rabi, Patrick Cussen Mackenna (cercano al oficialista Partido por la Democracia) nombrado como consejero de Cochilco por el presidente, además de Isabel Marshall y Jorge Bande (DC), se dedicaron a contradecir las ideas del titular de Minería en diversos artículos e investigaciones, además de eventos y foros realizados entre 1991 y 1993.

De hecho, en agosto de 1991, en una de las reuniones de Cochilco, Cussen expresó su “preocupación por la recomendación del ministro de Minería para limitar la inversión

extranjera, debido a que existían en Chile muchos proyectos que tenían en consideración la producción de concentrados de cobre”³⁸.

Lo curioso de esta acotación de un representante del gobierno en el organismo es que, ni más ni menos, Cussen por esa época era asesor financiero del proyecto La Candelaria, un yacimiento que la empresa Phelps Dodge había descubierto en 1987 y del cual pretendía iniciar la explotación.

De esta manera, durante los cuatro años en que se discutió el proyecto en Cochilco, el ingeniero participaba de las reuniones casi como “doble agente”. Versiones de prensa indican que en las mismas advertía en representación de cuál de las partes asistía, de acuerdo a su mayor conveniencia.

Cussen no es el único miembro de Cesco que tuvo participación en diversas decisiones gubernamentales y que a la vez haya mantenido algún tipo de relación con el sector privado. El ingeniero en minas Silvio Girardi, fundador del organismo y vicepresidente de Exploraciones y Asociaciones Mineras de Codelco hasta mediados de 2004, integró el núcleo intelectual de la entidad en la etapa previa al plebiscito y más tarde, en 1994, asumió su presidencia.

Durante la década del ochenta, paralelamente a su labor en Cesco, Girardi se desempeñó como responsable de ingeniería conceptual y básica en numerosos proyectos de Enami, Codelco, Disputada, además de otras empresas.

En el sector privado, “también lideró consultorías para Phelps Dodge Mining, Magma Copper, Comisión Chilena del Cobre, Comisión Nacional de Energía, Bankers Trust, Citicorp, Empresa Portuaria de Chile, Enaex, Endesa-Outokumpu”³⁹.

³⁸ Íbidem.

³⁹ “La exploración minera siempre será una inversión”, en Boletín Minero N° 1132 (Abril 2000), Pág. 14.

Girardi fue, junto a Roberto Souper (en 2004 uno de los vicepresidentes de Codelco, y que trabajara para la mina Mantos Blancos entre 1978 y 1983) e Iván Valenzuela, uno de los personeros más influyentes para no modificar la legislación heredada de la dictadura.

The next step (O la próxima jugada)

La reforma constitucional de 1971, mediante la cual se nacionalizó la Gran Minería del Cobre, así como el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1 de Minería de 1972, dejaban al libre arbitrio de las empresas antecesoras a Codelco la posibilidad de enajenar sus concesiones mineras.

En 1976, la dictadura, por medio del DL 1.167, restringió aquella libertad al expresar que las concesiones mineras de empresas del Estado no podían ser enajenadas ni podían constituirse, respecto de ellas, derechos a favor de terceros.

Pero esto duró sólo hasta el 12 de mayo de 1992. Ese día el Congreso de la República aprobó la ley 19.137, que permitía a Codelco la asociación con otras empresas para trabajar los yacimientos que aún no hayan sido explotados por la estatal, es decir, aquellos considerados como “de reposición”.

Codelco Chile posee alrededor del 31 por ciento del total de la propiedad minera del país. Por esa época, la cuprífera nacional tenía faenas sólo en el cuatro por ciento. Es decir, la nueva ley posibilitaba el ingreso de capitales externos para la ejecución de proyectos que consideraban la explotación del otro 96 por ciento de las pertenencias. Un botín no menor a repartirse entre los grandes conglomerados que ya se encontraban en Chile.

En su mensaje de presentación del proyecto, el Ejecutivo argüía la necesidad de contar con asociaciones para que aportaran capital y tecnología en aquellos yacimientos que la estatal no pudiera explotar por carecer de los recursos necesarios.

Además, se establecían las siguientes “garantías” para el buen uso de la facultad por parte de Codelco, explicitando que no era intención del gobierno la privatización de la empresa:

1. Acuerdo fundado del directorio, quórum de cinco de siete miembros;
2. Participación favorable de los ministros de Minería y de Hacienda, como integrantes del directorio;
3. Aprobación de los contratos por parte del Presidente de la República mediante decreto supremo;
4. Certificación de Cochilco de que las pertenencias no ampararan yacimientos en explotación.

Respecto al proyecto mismo, las mayores aprensiones venían del mundo de los trabajadores de Codelco. Antes de su tramitación existían, en el ambiente minero, rumores respecto de las intenciones de la estatal de asociarse con la empresa extranjera Cyprux Amax (posteriormente transformada en Phelps Dodge), en la explotación del mineral El Abra.

Los trabajadores se oponían y pretendían que el Ejecutivo firmara un compromiso de que tal transacción no se llevaría a cabo.

También hubo algunos reparos por parte de algunos parlamentarios oficialistas, en su mayoría del PS, quienes en la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados expresaron su preocupación sobre la nueva ley, la que veían como un primer paso hacia la eventual privatización de la empresa⁴⁰.

Otro de los aspectos que se hizo notar fue el de la mayoría de las acciones en la nueva sociedad a formar. Mientras en la comisión de Minería de la cámara baja se introdujo una

⁴⁰ Los diputados socialistas Héctor Olivares, Nicanor Araya, Juan Pablo Letelier, Camilo Escalona, Sergio Aguiló, Jaime Naranjo, Juan Martínez y Felipe Valenzuela; los radicales Jaime Rocha y Mario Devaud, además de los independientes Mario Palestro y Vladislav Kuzmich, expresaron, en distintas ocasiones, diversas irregularidades o derechamente la inconstitucionalidad del proyecto.

moción que obligaba a Codelco a tener el 51 por ciento de la propiedad, el gobierno vetó tal indicación, sustituyéndola por la frase “Codelco propenderá a contar con la mayoría de las acciones”, lo cual hasta ahora no ha acontecido.

Finalmente los trabajadores no fueron escuchados. Una vez aprobada la ley, la primera asociación formal se constituyó en octubre de 1993. Cyprux Amax Minerals Co., de capitales norteamericanos, ganó una licitación para la explotar, junto a Codelco, la mina El Abra. El acuerdo estipulaba, en principio, un pago de 547 millones de dólares.

Sin embargo, a poco de asumido Eduardo Frei Ruiz-Tagle, tal suma fue rebajada –sin mayores explicaciones– en más de 200 millones. La cifra quedó en 330 millones de la divisa estadounidense.

Tras el ejemplo de El Abra, desde 1993 hasta 2004, otras cinco empresas extranjeras se han asociado a Codelco, esta vez sin el pago de dinero alguno salvo el aporte inicial de capital que, para el caso de la Compañía Contractual Minera Los Andes, ascendió a 20.000 dólares, en 1996⁴¹.

La nueva ley permitió a estos seis consorcios extranjeros, que cuentan con el 51 por ciento de las acciones de las compañías, optar a todos los incentivos destinados a captar inversiones y acogerse a los beneficios tributarios que operan para el sector.

Por si fuera poco, si Codelco tuviera la mayoría accionaria, el pago del diez por ciento de las ventas a las Fuerzas Armadas sería obligatorio. Además, hasta el año 2004, ninguno de ellos ha generado utilidades operacionales, por lo que ni la estatal, a través de su participación como socio; ni el Estado, como recaudador de impuestos, han recibido aportes las mineras en cuestión.

Los rostros de la ley

Más allá de lo beneficioso que ha resultado para los empresarios extranjeros la asociación con Codelco, lo más grave radica en la forma en que se produjo la aprobación de la ley, cuyo proceso contiene, al menos, capítulos oscuros en las relaciones que se establecieron entre las empresas y algunos políticos y ejecutivos de la minera estatal.

Julián Alcayaga comenta que “Codelco ha traspasado 300 mil hectáreas sin recibir un sólo dólar”. Sostiene que la aprobación de esta ley es una muestra “del poderoso *lobby* (que han ejercido) las empresas extranjeras en los ministerios de Economía y Hacienda”.

En la etapa de estudio por parte de la comisión de Minería de la Cámara de Diputados, como quedó registrado en el propio informe que se entregó a la sala, asistieron, entre otros, el ministro Hamilton, el subsecretario Valenzuela, el presidente ejecutivo de Codelco, Alejandro Noemí; “y los siguientes funcionarios de dicha corporación: el director de Planificación y Desarrollo, señor Jorge Bande; la fiscal, señora Laura Novoa; y el Coordinador de Asuntos Públicos, señor Luis Risopatrón”⁴².

A las sesiones también concurrieron representantes de la Confederación de Trabajadores del Cobre y de los distintos sindicatos de Codelco; la plana mayor de la Sonami, además de Girardi y Cussen, presidente y rector de Cesco, entre otras personas.

En la discusión en el Parlamento, una vez que la comisión había despachado la iniciativa, intervinieron a favor de la postura gubernamental el ministro Secretario General de la Presidencia entre 1990 y 1994, Edgardo Boeninger (DC), quien por su cargo era el

⁴¹ Un completo detalle respecto de estas transacciones se puede encontrar en ALCAYAGA, Julián, El libro negro del metal rojo, la concertada expropiación del cobre chileno, 2º Edición, Santiago, Aremi Ediciones, 2001. 347 Págs.

⁴² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley 19.137, Establece normas sobre pertenencias mineras de Codelco-Chile que no forman parte de yacimientos en actual explotación, publicada en el Diario Oficial el 12 de mayo de 1992.

responsable de las relaciones entre el Ejecutivo y los parlamentarios, y el subsecretario de Minería, el ya mencionado Valenzuela.

Ambos aparecieron, en los años posteriores a la promulgación de la ley, como directores de una de las empresas asociadas a Codelco: Compañía Contractual Minera Los Andes e Inversiones Mineras Los Andes S.A. Boeninger (desde 1998 hasta el año 2004 senador designado) integró el directorio de la empresa hasta 1998, cuando fue reemplazado por Fernando Riveri Cerón, el cual fue sustituido luego por Carlos Rubilar Ottone. Estos dos últimos han pasado desde altos puestos de Codelco al sector privado, y viceversa, en los últimos años.

Valenzuela participó del directorio hasta el 20 de mayo de 1999. En paralelo –desde 1994– fue vicepresidente de Exploraciones y Asociaciones de Codelco, cargo que dejó a principios del año 2004 para encargarse de un proyecto de refinería en la que intervienen capitales tanto de la estatal minera como privados.

Pero eso no es todo. Tanto Bande como Novoa, que fueron invitados a la comisión de Minería en representación de Codelco, serían luego contratados por AMP Chile Holding (subsidiaria de la multinacional australiana AMP Henderson Global Investors), empresa creada para formar, en asociación con la cuprífera del Estado, la Minera Los Andes.

De acuerdo a la constitución de la empresa, que consta en la escritura pública del 16 de mayo de 1996 de la notaría de María Gloria Acharán, de Santiago, ambos integraban el directorio de la nueva sociedad, al igual que Boeninger y Valenzuela.

Por parte de Codelco, los contratos de asociación con AMP fueron firmados por el presidente ejecutivo de la empresa, Juan Villarzú⁴³, quien llegó a la cuprífera estatal en 1994

⁴³ Juan Villarzú dejó Codelco en 1996 cuando el presidente Frei lo requiriera como ministro Secretario General de la Presidencia. Saldría del gabinete en 1998 en un capítulo ligado también al cobre. El año 2000 el Presidente Lagos lo volvió a designar como presidente ejecutivo de la cuprífera estatal, cargo en el que se mantiene hasta el año 2004.

tras el caso Dávila y la controvertida negociación por El Abra. Por la compañía australiana firmó Laura Novoa. Bande, en tanto, se había convertido en el gerente general de AMP Investment Chile, cargo que mantiene hasta el año 2004.

Turbulencias en el horizonte

Los primeros años del gobierno de Frei hijo transitaban por aguas calmas. No se divisaban problemas en una economía sana, creciendo a muy buen ritmo y con una gran cantidad de inversiones extranjeras. Obviamente la minería no era la excepción.

Pero la crisis asiática y el consiguiente “efecto dominó”, que arrastró a una larga fase de contracción económica a nivel mundial, instauraron sombras en el panorama.

Para el caso de la Gran Minería, las turbulencias surgieron en 1997, cuando Juan Villarzú, en ese entonces ministro Secretario General de la Presidencia, se declaró partidario de hacer reformas tributarias con el objetivo de que el Fisco pudiera captar más recursos para el área social.

Dentro de este marco, respaldado por los senadores Ominami y Sergio Bitar, del Partido por la Democracia (PPD), Villarzú levantó el debate respecto de la posibilidad de legislar sobre un impuesto a la extracción de recursos naturales no renovables –conocido como royalty– a la minería. Esa postura, sumada a otras discrepancias con el ministro de Hacienda, Eduardo Aninat, y con el propio Frei, le costó la salida de su cargo a mediados de 1998.

Pero fue el tema del royalty el que movilizó otra vez a las grandes empresas extranjeras que se habían establecido en Chile. Como es lógico suponer, contrarias a una medida de ese tipo, comenzaron los contactos al más alto nivel con el Ejecutivo.

Ya en junio de 1997 los empresarios extranjeros invitaron, por mediación del diputado del PDC Ignacio Walker, el mismo que en agosto de 2004 asumió como Canciller designado

por Lagos, al propio Presidente de la República. Si bien lo conversado en esa instancia no ha trascendido, poco más de un mes después, de visita en Alemania, Frei daba garantías de que el gobierno no tenía contemplado la posibilidad de un royalty.

El acuerdo entre las partes pareció más claro el año 1998, cuando el 13 de julio se anunciaba la creación del Consejo Minero, agrupación que reunió a las empresas más grandes del sector, incluida la estatal Codelco.

Según un reportaje que publicó revista Qué Pasa en esa época⁴⁴, fueron los propios empresarios quienes, en un intenso *lobby*, frustraron y enterraron el debate respecto a aplicar el impuesto a los recursos no renovables.

Para lograrlo, se comprometían a desmarcarse de la Sonami, la gremial que hasta ese minuto era el único interlocutor con el gobierno, cuyas relaciones con La Moneda estaban casi congeladas debido a la posición antigubernamental y próxima al partido Unión Demócrata Independiente (UDI) que tenía su directiva, en especial su presidente, Hernán Hochschild.

Esta pugna se resolvió de forma salomónica. El grupo de empresas foráneas llegó a un acuerdo con el gobierno y con sus pares de la Sonami: permanecían como miembros de esta última pero creaban una nueva instancia para entenderse con el Ejecutivo. Con ello se destrabaron las tensas relaciones entre las partes después de la intervención de Villarzú, quien dejó su cargo como ministro poco después de establecido el Consejo.

Otra vez la calma

A la cabeza del nuevo estamento creado quedó Francisco Tomic, hijo de Radomiro, demócratacristiano y amigo del presidente Frei. De ahí en más, las relaciones entre el Ejecutivo y las mineras extranjeras transitaron por uno de los mejores momentos.

⁴⁴ “Duelo minero”, en Revista Qué Pasa N° 1424 (25 de julio 1998). Págs. 60-62.

Tanto es así que, avanzado ya 1999, prácticamente un mes antes de la elección que enfrentara a Ricardo Lagos con Joaquín Lavín, se produjo un hecho que disgustó en demasía al más tarde alcalde de Santiago y a la derecha en general.

El 9 de noviembre de aquel año el candidato Ricardo Lagos visitó la mina Los Pelambres, un proyecto de 1.300 millones de dólares de propiedad de uno de los *holdings* más poderosos e influyentes del país, el grupo Luksic. A la cabeza de la minera estaba Jean Paul, el menor de los hijos del multimillonario Andrónico Luksic Abaroa⁴⁵.

La visita, con helicóptero privado para Lagos y su comitiva, además de un *charter* especialmente para la prensa, todo pagado por la minera, generó gran debate respecto de si se trataba o no de un espaldarazo del clan Luksic a la candidatura del socialista, quien finalmente resultó vencedor.

Las palabras de buena crianza de Jean Paul Luksic, quien señaló a la prensa, respondiendo sobre el virtual apoyo a Lagos con esta invitación, que “nadie debería tener miedo a invertir en Chile”, además de decir que “los chilenos somos afortunados al tener dos candidatos de la altura de Lagos y Lavín”⁴⁶, irritaron a la derecha.

Cercanos al comando lavinista, de acuerdo un reportaje de revista Qué Pasa, expresaron que fue una declaración innecesaria. Además, Lavín declinó aceptar la misma invitación, pues a él se le había extendido sólo cuatro meses antes, y no casi un año como había sido el caso de Lagos. Tampoco quería aparecer como un segundón, dijeron fuentes allegadas a su comando.

A pesar de las buenas relaciones del grupo Luksic con prácticamente todos los gobiernos de las últimas décadas, este gesto a menos de un mes de la elección presidencial

⁴⁵ En 2004 Andrónico Luksic encabezó por segundo año el *ranking* de los chilenos más ricos, según la revista estadounidense Forbes, ubicándose en el puesto 140 a nivel mundial. Con una fortuna de 3.400 millones de dólares, Luksic encabeza el grupo económico que posee Lucchetti, Banco de Chile, Telefónica del Sur, Agromaule, Viña San Pedro, Hotel Carrera, CCU (Compañía Cervecerías Unidas), Madeco (Maestranzas del Cobre) y otras doce empresas.

⁴⁶ “La visita más polémica”, en Revista Qué Pasa, N° 1493 (20 de noviembre 1999). Pág. 68

marcó, al menos, el buen grado de entendimiento entre quien sería el siguiente presidente de la República y el menor de los Luksic.

Como ejemplo de los vínculos del mandamás de los Luksic con los diversos sectores políticos, miembros de ambos comandos en la elección de 1999 reconocieron recibir aportes iguales por parte de la familia de empresarios. Según Qué Pasa, estos aportes no se trasuntaron en dinero en efectivo, sino “en folletos y papelería electoral. Estos panfletos son fabricados por la Editorial Trineo S.A. –de propiedad de la familia Luksic–, especializada en todo lo relativo a la imprenta, litografía, serigrafía y diseño gráfico”⁴⁷.

Pero detrás de la visita de Lagos también existían otras aristas que tenían que ver con quienes se desempeñaban en altos cargos en la empresa minera. Fue así como el encargado de recibir al candidato era el gerente general Nelson Pizarro, cercano al PS, gran conocedor del tema minero pues antes de llegar a Los Pelambres estuvo a cargo de las divisiones Chuquicamata y Andina de Codelco.

Su brazo derecho en esa labor fue Jaime Andrade, socialista, amigo y personaje importante en la campaña senatorial de Ominami en 1993, cuando era gobernador de Los Andes, la zona minera de Disputada y de la División Andina de Codelco.

Andrade también tiene una amistad de larga data con Eduardo Loyola, también PS, ex funcionario del Ministerio del Trabajo, desde donde pasó a la vicepresidencia de Recursos Humanos de Codelco. En 2004 trabajaba para el Consejo Minero.

⁴⁷ Íbidem.

IV.- EL EJEMPLO DE EXXON

Si bien la Compañía Minera Disputada de Las Condes comenzó a explotar yacimientos antes de la llegada de los gobiernos de la Concertación y, aún más, lo hizo antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, su caso se podría presentar como un experimento en el cual se probó la eficacia, en beneficio de las empresas extranjeras, de la legislación tributaria y minera del país.

En este sentido, la situación de la compañía, vendida en 1.300 millones de dólares tras 24 años de gestión en la que sólo registró pérdidas, parece ser ejemplarizadora de la magnitud del negocio minero y de las diversas irregularidades en que incurren las empresas para evitar al máximo el pago de tributos. Todo al amparo de la legislación y el nulo accionar de los gobiernos para detener tal fenómeno, aún con las herramientas para hacerlo.

En noviembre de 2002 se anunció el acuerdo al que había llegado el gobierno de Lagos con las empresas Exxon Mobil y Anglo American, y que sellaba el traspaso de la minera desde la transnacional estadounidense a manos de la sudafricana.

La negociación culminó un proceso que comenzó el año 2000, cuando Exxon, vinculada al sector petrolero, anunció su intención de desprenderse de su participación en la empresa que explotaba dos yacimientos en nuestro país.

En esa época, incluso Codelco Chile expresó su voluntad de adquirir la compañía y estudió la factibilidad de tal negocio. Varios personeros apoyaban esa decisión.

Hasta ese momento nadie había reparado en el hecho de que la minera llevaba más de 22 años funcionando en nuestro país y en todo ese tiempo no había cancelado ni un solo peso por concepto de impuestos.

A comienzos del año 2002, Exxon Minerals Inc. rechazaba la oferta de Codelco, que bordeaba los 1.100 millones de dólares. Otras grandes empresas del sector desistieron de realizar ofertas debido al riesgo que implicaba un negocio de tal envergadura por el bajo precio del cobre.

Sin embargo, en marzo de ese año, Exxon y Anglo American hicieron público el arreglo al que habían llegado para la compraventa de la minera. Fue el comienzo de la polémica que agitó aguas desde el gobierno y los partidos políticos hasta todo el sector minero, con el cual el Ejecutivo había mantenido muy buenas relaciones hasta ese minuto.

Ante las especulaciones que señalaban que la transferencia se realizaría en el extranjero, en un paraíso tributario, el Presidente Lagos llegó a decir que ninguna empresa se iría del país sin pagar lo que correspondiera⁴⁸. En el marco de un proyecto que modificaba la Plataforma de Inversiones, se envió al Parlamento una indicación que aplicaba un impuesto específico del 35 por ciento para este tipo de transacciones, en lo que se vio como una ley con nombre y apellido: Disputada de las Condes.

Lagos rechazó incluso una reunión con Harry Longwell, segundo hombre de Exxon, quien se reunió finalmente con el ministro de Minería, Alfonso Dulanto. Tras el encuentro, y después de ocho meses de negociaciones y querellas cruzadas entre los estadounidenses y la Empresa Nacional de Minería –por una cláusula que le permitía recomprar el 49 por ciento de las acciones de Disputada–, el negocio vio la luz y el Estado conseguía el pago de unos 28 millones de dólares como impuesto directo por la venta. Pero la historia había comenzado más de 25 años antes, todavía en los primeros años de la dictadura.

La génesis de la Disputa(da)

Una de las principales tareas de la dictadura tras la llegada al poder fue la de generar confianza en los empresarios extranjeros para que vinieran a invertir en el país.

⁴⁸ “Me gusta que en este país se respete la ley y que en materia de impuestos, los impuestos les paguen todos. Y si hay empresas que llegan a invertir a Chile, en una mina en Chile y cuando van a vender la mina no pagan los impuestos que corresponde, yo como Presidente digo ¡no! A Chile se le respeta porque somos un país serio”, señaló Lagos a varios medios de comunicación en septiembre de 2002.

La situación de la minería del cobre era particularmente conflictiva, producto de la expropiación y, sobre todo, por el modo en que se produjo. Salvo Codelco, que controlaba el 99 por ciento de las pertenencias mineras, no existían grandes proyectos en ejecución.

Uno de los primeros pasos para generar la confianza de las empresas foráneas fue convocar a reuniones entre expertos y abogados estadounidenses y personeros del gobierno chileno.

De esas negociaciones salieron las indemnizaciones que el Estado pagó a los ex propietarios de las minas nacionalizadas, porque el propio gobierno estaba consciente de la importancia del sector para el país y no tenía en mente devolver las compañías extranjeras.

Sin embargo, el acuerdo no sólo pasó por cancelar en efectivo –dinero que además el Estado no tenía por lo que la deuda fue diferida a años posteriores– sino que entre los términos del arreglo al que llegaron se consideraba la apertura del sector a los inversionistas extranjeros, con las garantías de que lo sucedido durante el régimen de la UP no volvería a repetirse.

Según relata el general Gastón Frez, en la época se dijo: “la deuda con las empresas es tal, y se va a pagar. Pero el compromiso es que se paga diferido, y se paga abriendo las puertas y que ellos tengan acceso”. Frez participó en el Comité Asesor de la Junta, además de ser subsecretario de Economía en la gestión de Sergio de Castro, cargo desde el que pasó a una de las gerencias de Codelco.

Dentro de ese marco, que no sólo fue pensado para la minería sino que para todos los sectores de la economía, se encuentra el Estatuto para la Inversión Extranjera.

Este reglamento, en aplicación hasta nuestros días, contempla una serie de mecanismos y beneficios tributarios para atraer capitales de inversión a Chile. Entre ellos figura el polémico artículo 11 bis, que “permite la adscripción del inversionista a un régimen de invariabilidad tributaria, con una tasa única de 42 por ciento sobre la renta imponible en un plazo que puede ir de 10 años y de un máximo de 20 años para proyectos de inversión por un monto mayor a los

50 millones de dólares. Además, permite reafirmar en el contrato de inversión las cláusulas relativas a la depreciación de activos, arrastre de pérdidas a ejercicios posteriores, gastos de organización y puesta en marcha contenidas en la Ley de Renta”.⁴⁹

Fue bajo esta modalidad de ingreso de capitales que la empresa estadounidense Exxon Mobil Inc. compró en 1978 el yacimiento Disputada de las Condes a Enami en 93 millones de dólares.

La transacción se produjo en un momento en que las empresas petroleras, Exxon entre ellas, se encontraban con suficiente liquidez tras la crisis del petróleo de mediados de la década, y decidieron incursionar en otros sectores económicos en distintos países.

El yacimiento pertenecía en esa época a la Mediana Minería –producción menor a 75 mil toneladas de cobre fino al año– por lo que quedaba fuera del proceso de nacionalización de la Gran Minería del Cobre en vigencia desde 1971. Aún así, por un acuerdo anterior, Enami poseía una cláusula en el contrato que le permitía comprar en cualquier momento el 49 por ciento de las acciones de la compañía, en un punto que reflotó en 2002 cuando finalmente Exxon se desprendió del mineral.

¿Un mal negocio?

Disputada de Las Condes es un complejo minero que consta de dos yacimientos, El Soldado, en la V región, y Los Bronces, en la Región Metropolitana. Además, cuenta con la Fundición Chagres, ubicada en la comuna de Catemu, también en la región de Valparaíso.

⁴⁹ IBÁÑEZ, Ciro, “Minera Disputada de Las Condes: el despojo a un país de sus riquezas básicas” en Fundación Terram, Análisis de Políticas Públicas N° 14 (Diciembre 2002), Disponible en Internet <<http://www.terram.cl/Documentos%20Terram/An%20El%20de%20Pol%20EDticas%20P%20FAblicas/App%2014%20Minera%20Disputada.pdf>> [consultado el 20 de julio de 2003]

Durante casi 24 años de gestión en manos de Exxon, la compañía produjo más de tres millones de toneladas de cobre fino, con un valor cercano a los 7.000 millones de dólares estimando un precio de la libra de cobre de 1,05 dólares en el período 1978-2002.

En todo ese tiempo la empresa no tributó un solo peso para las arcas fiscales, amparándose básicamente en dos de los beneficios que la legislación tributaria y minera otorga a las compañías que explotan yacimientos en nuestro país.

Uno de estos mecanismos –entre otros que se utilizan y que en la jerga empresarial forman parte de la denominada “reingeniería económica”– es el de la depreciación acelerada, cuyos fundamentos se encuentran en el DL 600.

De acuerdo a la publicación de Terram ya citada, sólo entre 1996 y el año 2001, se cargaron por este concepto costos a la empresa por 490 millones de dólares, los cuales disminuyeron considerablemente la renta imponible de la minera en ese período.

El otro, por el que Exxon ha conseguido retirar prácticamente todas las utilidades que generan sus yacimientos en Chile, bajo una modalidad no tributable, es el de pago por servicios financieros, es decir, las deudas contraídas por la empresa para trabajar en Chile.

Esto se entiende sólo si se considera la estructura de la compañía chilena, filial de un conglomerado multinacional que recibe “préstamos” desde otras filiales de la misma empresa matriz, que finalmente cosecha los beneficios de la explotación minera.

Es así como Exxon Minerals Inc. presentó, el 17 de enero de 1978, una solicitud de inversión extranjera por 1.200 millones de dólares. Una vez aprobada, se “realizó un aporte de capital de 188 millones de dólares y otros aportes como créditos asociados. Los derechos de inversión extranjera fueron cedidos el 16 de agosto por Exxon Minerals Chile Inc. a Exxon

Overseas Investment Corporation, con sede en Bermudas, que remesó de inmediato el aporte de capital, o sea 188 millones de dólares”⁵⁰.

A pocos años de su ingreso al país, la minera acumulaba créditos asociados por 861 millones de dólares, amortizaciones por 222 millones e intereses por otros 202 millones. Además, había remesado a su casa matriz la totalidad del aporte original y casi la mitad de los créditos asociados.

Esta situación, permitida tanto por la legislación como por los personeros que firmaron los contratos respectivos, no pasó tan inadvertida como se cree. En 1983, Iván Valenzuela Rabi⁵¹ realizó un análisis para el Centro de Asesoría Laboral (Cedal) en el que denunciaba el escaso aporte de capital propio y el exceso de endeudamiento relacionado.

“En efecto, mientras el incremento de capital y reservas a diciembre de 1982 llegaba a 76,2 millones de dólares, la deuda de corto y largo plazo en el exterior llegó en igual fecha a 348,5 millones”, señalaba Valenzuela.

Agregaba que los 348,5 millones son préstamos concedidos por Exxon Overseas Service Ltd., en un acto sumamente ventajoso para la multinacional, pues “los 50,2 millones de dólares que aparecen como gastos de Exxon Minerals Chile Inc. durante el año 1982, representan un ingreso para Exxon Overseas Service Ltd. Desde el punto de vista del país la situación es exactamente la opuesta, pues mientras más alta sea la proporción de préstamos en el total del capital ingresado por la compañía extranjera, mayor será el flujo de intereses para el servicio de la deuda”.

⁵⁰ “Claves de un despojo”, en Revista Punto Final N° 521, (junio 2002). Disponible en Internet <<http://www.puntofinal.cl/521/disputada.htm>> [consultado el 20 de julio de 2004]

⁵¹ El mismo que participara en Cesco y posteriormente fuera subsecretario de Minería de Aylwin, además de trabajar para Codelco y otras empresas privadas.

Valenzuela llamaba la atención respecto de que el Estado no hubiese puesto ninguna exigencia para de este tipo de préstamos y que se dejara en total libertad a Exxon. En el texto, citaba el propio contrato de inversión suscrito por las partes:

“El Estado de Chile autoriza por este acto a Exxon Minerals Inc. y a Disputada para atraer a Chile los préstamos que fueren necesarios o deseables para este propósito como parte del aporte de capital autorizado y destinados al financiamiento del 'proyecto', el cual incluye el financiamiento de Disputada, cualquier expansión pertinente y cualquier otro proyecto minero adicional.

“Tales préstamos pueden revestir también la forma de *debentures*, bonos, pagarés u otros instrumentos financieros y podrán obtenerse de instituciones bancarias o financieras extranjeras o internacionales, incluyendo una institución financiera de Exxon Corporation o de otros inversionistas, como también a través de créditos otorgados a Disputada por Exxon Corporation o por sus compañías afiliadas o subsidiarias, todo sin limitación o restricción de la relación deuda-capital de la minera. Dichos préstamos no serán considerados como capital de Disputada para los fines de impuesto a la renta y la empresa tendrá derecho a remitir todos los fondos requeridos para el servicio de dichos préstamos en la forma aprobada”⁵².

Asimismo, el autor proyectaba que en las circunstancias descritas y debido a las continuas pérdidas que presentaría la empresa –y a los nuevos créditos que se pedirían para solventarlas– ésta no tributaría a las arcas fiscales sino hasta finales de la década de los ochenta. Falló por largos 12 años, en que sólo se presentaron pérdidas tributarias mientras que las utilidades salían del país convertidas en amortizaciones hacia la empresa matriz.

⁵² Transnacionales en la minería chilena: el caso de la Disputada, Iván Valenzuela R., Cedral, Octubre de 1983 (mimeo), citado por “Claves de un Despojo”, en Revista Punto Final N° 521, Op, Cit.

Y es que ya en 1989, fecha de la estimación realizada por Valenzuela, los créditos asociados de la empresa alcanzaban los 1.437 millones de dólares, mientras que el total de amortizaciones superaba los mil millones y los intereses llegaban a 587 millones.

En julio de 1991, el propio vicepresidente de la transnacional, Johan Lobenstein, reconocía a la revista "Minería Chile" (Nº 121), que "un 96% de estos pasivos (de la empresa) corresponden a créditos de la casa matriz, que actúa como entidad financiera con respecto a su filial, por especial disposición del Banco Central de Chile. Por ello Exxon no extrae utilidades de Disputada, sino sólo intereses de sus inversiones en la compañía. Estos pagos de intereses representaron un 21% de las ventas el último año y un 20% el año anterior"⁵³.

La situación volvió a repetirse en 1999, cuando otra filial, Exxon Holding Latin America Limited, presentó una nueva solicitud de inversión extranjera por 184 millones de dólares, de los cuales se materializaron 169, que aparecen en el contrato firmado por el Comité de Inversiones Extranjeras como capitalización de utilidades provenientes de la sociedad chilena Esso Chile Petrolera Limitada.

De acuerdo a Orlando Caputo, economista y profesor universitario vinculado al Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad (Cetes), esta maniobra pudo ser un mecanismo empleado por Esso para retirar utilidades del país utilizando a la minera.

El futuro de Disputada

La adquisición de la minera por parte de Anglo American no modificó demasiado el panorama de la empresa ante el Fisco. Aunque los nuevos propietarios anunciaron que no

⁵³ LAVANDERO I. Jorge, y Otros, Op, Cit.

utilizarán la depreciación acelerada⁵⁴, el régimen tributario chileno permite el traspaso de las pérdidas anteriores a períodos futuros.

De acuerdo al reportaje del periodista Roberto Farías para la Fundación Terram, citado con anterioridad, “hoy Disputada de Las Condes, después de 25 años declarando pérdidas, tiene un crédito fiscal acumulado de 700 millones de dólares. Es decir, su nuevo dueño, Anglo American, está prácticamente librado de pagar impuestos hasta que se agote el yacimiento”⁵⁵.

Además, la empresa financió el 75 por ciento de la compra de la mina mediante créditos aportados por Clarent Limited, filial financiera de la primera, ubicada en un paraíso fiscal⁵⁶ de las Islas Vírgenes Británicas.

De esta forma, la compañía seguirá siendo, en la práctica, una exportadora de dólares, amparada en los beneficios fiscales y los distintos mecanismos con los que cuentan para disfrazar las utilidades en sus filiales locales.

⁵⁴ “Confiamos en que no habrán cambios en las reglas del juego”, en Boletín Minero N° 1170 (Junio 2003). Págs. 18-21.

⁵⁵ FARÍAS, Roberto, Op, Cit. Pág. 12.

⁵⁶ Si bien no existe una definición exacta de paraíso fiscal, el término se refiere a un país, territorio o actividad que, mediante la concesión de privilegios fiscales, opacidad, secreto bancario, etc., pretende atraer inversiones, construir sociedades o acoger a personas acaudaladas. Generalmente se trata de pequeños países o regiones que cumplen alguna (o todas) de las siguientes características: confidencialidad, estabilidad política, divisa fuerte, distinción en regímenes fiscales para residentes y extranjeros, buena red de comunicaciones y una buena infraestructura jurídica, contable y fiscal.

V.- ¿Y EL RESTO QUÉ?

El debate que se generó luego de traspaso de Disputada de Las Condes abrió grandes interrogantes respecto de lo que sucedía en todo el sector minero, especialmente en aquellas minas en manos de inversionistas extranjeros.

Desde el principio hubo voces, como las del senador Lavandero y algunos de sus colaboradores, que señalaban que la magnitud del problema iba más allá de un caso puntual.

Para otros, como el profesor titular de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y director de Codelco, Patricio Meller, la situación de Disputada era inaceptable, sin embargo, “no se puede poner en la misma bolsa a todas las empresas. Aquí hay una, Disputada, que estuvo 22 años o más trabajando en Chile y no pagó ningún impuesto. Pero tenemos caso diametralmente opuesto, que es el de Escondida, que está pagando un monto bastante importante de impuestos.

“Son dos casos polares. Disputada no pagó impuestos: eludió-evadió impuestos. Y Escondida, en vez de usar un mecanismo que la beneficiaba tributariamente, no lo usa y paga los impuestos que corresponden”, afirma Meller.

Pero la incógnita respecto de lo que sucedía con el resto del sector minero todavía quedaba abierta. El mismo año de la venta de la minera, el ministro Dulanto reconocía que sólo dos de las 47 empresas mineras que trabajaban en Chile pagaban impuestos, aunque argumentaba que esta situación obedecía a que la mayoría de los yacimientos eran de data muy reciente por lo que comenzarían a pagar los tributos correspondientes una vez que el mecanismo de depreciación acelerada se hubiese terminado.

Sobre estas palabras, Alcayaga señala que esas dos empresas que pagaban tributos eran Escondida y Mantos Blancos, ambas constituidas como sociedades anónimas⁵⁷, por lo que sus balances están a disposición del público en la Superintendencia de Valores y Seguros.

⁵⁷ El Art. 19° del DL 1.349 o Ley Orgánica de Cochilco, promulgada en 1976, establece que “las nuevas empresas de la gran minería del cobre deberán constituirse como sociedades anónimas”.

El resto de las compañías, al estar constituidas bajo otras modalidades, no tienen obligación de publicar sus estados financieros. El economista agrega que una modificación legal al Código Tributario, promulgada bajo el gobierno de Frei, prohíbe al SII la divulgación de los impuestos que paga cada contribuyente.

Sin embargo, aclara que desde 1996 manejaban antecedentes respecto de la tributación de las empresas, pues ese año “Javier Etcheberry (militante del PPD, director del SII desde 1990 hasta que Lagos lo designó ministro de Obras Públicas en 2002) le envió al senador Lavandero un memorándum donde decía que las empresas por el año 95 y 96 habían pagado 126 millones de dólares, pero resulta que esos 126 millones eran los que había pagado Escondida solamente”.

Fueron éstos antecedentes, junto a otros recopilados básicamente por el senador Lavandero y sus colaboradores, los que después de años de insistencia, y tras el escándalo de Disputada, permitieron que el Senado creara una comisión mixta, integrada por miembros de las comisiones de Minería y Hacienda, para estudiar el ítem de la tributación de las empresas mineras extranjeras vecindadas en Chile.

La comisión

A comienzos de 2004 la comisión, integrada por Jorge Lavandero, Carmen Frei (ambos DC), Ricardo Núñez (PS), Baldo Prokurica (RN) y Jaime Orpís (UDI), ya había recibido a una gran cantidad de expositores ligados al área en cuestión, desde el presidente de Codelco, Juan Villarzú, hasta representantes de las mineras extranjeras, economistas y abogados vinculados al asunto.

Probablemente los meses de trabajo de la entidad dieron un nuevo sustento a la posibilidad que el gobierno manejaba en privado desde hacía mucho tiempo, aunque pretendía

evitarlo al máximo: elaborar el proyecto que implicara un mayor aporte al Fisco por parte de las empresas de la Gran Minería del Cobre.

Y es que a pesar de que las compañías se deshicieron en explicaciones sobre el bajo aporte efectivo, atribuyéndolo fundamentalmente al poco tiempo de ejecución que llevaban la mayoría de los proyectos, y augurando el aumento considerable de recursos para los años venideros, las conclusiones que se establecían a partir de la comisión apuntaban directamente a varias de las anomalías expuestas como argumentos a favor del royalty en el debate generado.

El texto con las consideraciones finales del trabajo de la comisión se divide en dos partes. La primera, denominada "Hacia una política de Estado para la Gran Minería del Cobre", aborda un tema presente en la discusión hace décadas. En ella se proponen una serie de recomendaciones para el área, como fomentar alianzas estratégicas entre el Estado y los privados, aprovechar las ventajas de los convenios bilaterales, mejorar transparencia y coordinación para la adecuada fiscalización, otorgar valor agregado a la producción, fomentar el cuidado del medio ambiente y, por último, incentivar la exploración.

La segunda parte de las conclusiones, y la más importante desde el punto de vista del debate, se denomina "Perfeccionar la fiscalización". Como su nombre lo indica, aborda de manera directa el centro de la discusión.

Aquí queda constancia de que, desde 1995, sólo dos empresas han pagado impuestos. Se exponen como razones para aquello la intensidad del capital invertido, el bajo precio del cobre y el deterioro de las leyes de los distintos yacimientos, pero además "algunos miembros de la comisión estiman que existirían otras causas por las cuales estas empresas no han tributado".

A raíz de esos planteamientos, señala el escrito, la comisión "estimó necesario efectuar una serie de recomendaciones que, a su juicio, permitirían cerrar posibles brechas en la legislación que facilitan esa baja tributación".

Las señaladas sugerencias pretenden reducir el margen de maniobra que tendrían las empresas al momento de utilizar diversos mecanismos, todo esto para rebajar la base imponible hasta el punto de declarar pérdidas durante años.

Los otros mecanismos

Como se dijo, Disputada de Las Condes utilizó básicamente la depreciación acelerada y el pago de elevados intereses hacia su casa matriz como vía para rebajar la base imponible, evitar la generación de utilidades y, por consiguiente, no pagar impuestos de acuerdo a la legislación vigente.

Una de las mayores trabas para establecer, desde el exterior de las empresas, cuál es la magnitud de la evasión o elusión de impuestos de las compañías tiene que ver con la imposibilidad de acceder a los balances de las mismas, ya que los organismos encargados de la regulación del sector, como el caso de Cochilco, sólo emiten un consolidado de las ventas, que incluye a todas las mineras, sin el desglose de los aportes individuales.

Sin embargo, a través de seguimientos de algunos casos excepcionales, se han podido precisar otras formas de disminuir la base imponible hasta el punto de, incluso, generar pérdidas en la contabilidad final usada para establecer la tributación de estas empresas. Estos mecanismos son:

- **Costo de Pertenencia:** se trata de un beneficio al que accedieron gracias a la modificación legal de 1990 a la Ley de Renta, mediante el cual pueden traspasar el valor de adquisición de la pertenencia minera al costo de depreciación del capital natural de la empresa.

Esto quiere decir que las reservas de minerales que aún no se han extraído, y por las cuales las mineras no han pagado sino las patentes de explotación, se consideran como patrimonio de la empresa, el que además pierde valor en la medida que el mineral es explotado.

Para establecer lo que la ley denomina “costo de pertenencia” se creó un reglamento especial –el Decreto Supremo de Minería N° 209 de 1990–, que en el artículo 2° indica que “se entenderá por ‘valor de adquisición de las pertenencias’ el precio de adquisición del grupo de pertenencias respectivo y los intereses por saldo de precio o por créditos asociados a la adquisición de dicho grupo de pertenencias, adeudados o pagados hasta el comienzo de la explotación”.

Esto se traduce en que además del valor propio del mineral *in situ*, que no ha sido pagado por la empresa⁵⁸ –pues el Estado entrega en concesión gratuita el yacimiento– se suman los costos financieros en que incurrió hasta el momento de comenzar la explotación.

- **Precios de Transferencia:** Este ítem está estrechamente ligado a la capacidad de fundición y refinación del cobre en Chile⁵⁹, pues el valor al que se transa el metal rojo en la Bolsa de Metales de Londres corresponde al cátodo, producto de la fundición y refinación del mineral.

Para el año 2000, del total de la producción chilena, cerca del 53 por ciento de las exportaciones corresponde a cobre refinado (99,99% de cobre puro), mientras que el resto se exporta como minerales y concentrado de cobre (35% a 45% de pureza, que además contiene otros metales como oro, plata y molibdeno).

Tanto Codelco como las empresas de la mediana y pequeña minería exportan, en su mayoría, cobre refinado, mientras que las grandes transnacionales privadas lo hacen sólo en un 35 por ciento de sus envíos al exterior.

⁵⁸ Y que de acuerdo a la Constitución pertenece al Estado de Chile.

⁵⁹ El propio ministro de Minería, Alfonso Dulanto, señalaba en 1999 que si el total de las exportaciones de cobre se refinaban en Chile, el nivel de ingresos aumentaría en más de 1.000 millones de dólares. Un estudio específico de Cochalco (2001) concluye que el hecho de que el sector privado no invierta en refinerías en el país se debe esencialmente a la baja rentabilidad de la misma, la que sería del orden del 9 ó 10 por ciento.

El problema de los precios de transferencia aparece precisamente en ese 65 por ciento que es exportado como concentrados húmedos de cobre, sobre todo cuando la transacción se produce entre empresas relacionadas directa o indirectamente, lo que es habitual pues se trata de grandes conglomerados que participan tanto de la extracción, el transporte, los seguros, y, en algunos casos, la fundición del metal en el extranjero.

Debido a que los concentrados no tienen un precio de mercado oficial, y dependen de numerosos descuentos⁶⁰, además del grado de humedad en el que son transportados, muchas veces la empresa ubicada en Chile vende el producto a un precio inferior al que correspondería, lo que se traduce en una pérdida de ingresos que influyen en la base imponible, mientras que el comprador es quien obtiene la ganancia respectiva.

De acuerdo a Alcayaga, este menor precio en la transacción fue confirmado cuando la mina Escondida publicó, en 1999, su balance para el año tributario estadounidense, que comprendía entre junio de 1997 y mayo de 1998. Según lo relata en su libro⁶¹ en su Estado de Resultados aparece un Ingreso Neto Operacional (Ventas) de 1.119.101.360 dólares, con una producción en ese período de 919.000 toneladas de cobre fino.

“En base sólo a estos dos datos, al dividir las ventas por la producción, obtenemos un valor por tonelada de cobre fino de 1.217,73 dólares, lo que dividido por 2.204 libras que contiene una tonelada, nos arroja un precio de venta de sólo 55 centavos de dólar por libra de cobre fino. El precio promedio en el período de este balance en el mercado de Londres, fue de 90 centavos de dólar. Esto quiere decir, que los precios de exportación de La Escondida comportan un menor valor de a lo menos 20 %, considerando los costos internacionales de fusión y refinación⁶²” Este menor valor de los precios de venta de La Escondida, se traduce a su

⁶⁰ Cargos de refinación y fundición, flete o compensación de fletes (freight allowances), seguros, precios de participación, comisiones por venta, etc.

⁶¹ ALCAYAGA, Julián, Op, Cit. Pág. 67.

⁶² *Ibidem*.

vez en menores retornos de exportación de alrededor de 250 millones de dólares y 100 millones de dólares de menores tributos.

A pesar de la existencia de una ley que data de 1997, la cual otorga al SII facultades especiales para fiscalizar los precios de transferencias, gran parte de la dificultad reside en establecer si el grado de humedad (a mayor humedad, menor precio pagado por tonelada y viceversa) es el efectivo o ha sido alterado en beneficio de la empresa compradora.

Una arista más que se traduce en pérdidas para la filial local --y ganancia para el comprador-- tiene que ver con la presencia de otros minerales dentro del cargamento, los cuales no son considerados en el precio de venta, pero que sí aparecen al momento de ser refinados por la compañía extranjera.

- **Pérdidas en los mercados futuros del cobre:** Este subterfugio consiste en vender una cierta cantidad de opciones de cobre a un precio determinado a una empresa relacionada, para posteriormente volver a comprar esas mismas opciones en una cantidad superior que puede superar el 20 por ciento. Para este tipo de transacciones no existe un precio de referencia, por lo que se presta para todo tipo de especulaciones.

Con esto, la filial local genera pérdidas contables mientras que, por el contrario, se traduce en utilidades para la empresa relacionada que compró y revendió el producto. Generalmente la empresa extranjera se ubica en algún paraíso tributario, evitando además el pago de impuestos en dicho territorio.

Un ejemplo de este método se encuentra en los balances para los años 1994 y 1995 de la Empresa Minera Mantos Blancos --perteneciente a la transnacional Anglo American, la misma que se adjudicó Disputada-- que declaró pérdidas por 19 millones de dólares y de 49 millones en los años 94 y 95 respectivamente.

En 1995, debido al alto precio del cobre en los mercados internacionales, que alcanzó un promedio anual de 1.33 dólares la libra, la minera obtuvo utilidades operacionales por 48

millones de dólares. Sin embargo, ese año la empresa pudo declarar pérdidas debido a los 49 millones que se esfumaron en las transacciones en los mercados futuros.

Según aparece en el texto de una demanda civil por indemnización presentada en contra de las principales empresas extranjeras que explotan yacimientos en Chile⁶³, el dinero perdido por la empresa corresponde al 25 por ciento de los ingresos por ventas de la misma.

En la demanda se consigna, además, que “cualquier ejecutivo de una empresa minera que pierda el 25 % de sus ingresos por venta en los mercados de futuro del cobre debería ser despedido inmediatamente por ineficiente, como fueron despedidos en 1994 el presidente ejecutivo y casi todos los vicepresidentes ejecutivos de Codelco, cuando Juan Pablo Dávila perdió en los mercados de futuros no el 25 % si no que apenas el 8 % de los ingresos por ventas de Codelco.

“Sin embargo, el Sr. Diego Hernández, que dirigía Minera Mantos Blancos en esos años, en lugar de ser despedido por ineficiencia, fue premiado por Anglo American con un ascenso a presidente de Minera Collahuasi, segunda empresa minera privada en Chile, y sus pares de las mineras extranjeras lo eligieron presidente del Consejo Minero”, señala el escrito legal.

⁶³ La demanda fue presentada por los economistas Julián Alcayaga y Orlando Caputo; los abogados Armando Uribe y Pedro Fondea; además del estudiante Miguel Castro. En ella se solicita una millonaria indemnización por las pérdidas que han generado al fisco las diversas actuaciones de las 13 principales empresas mineras que operan en Chile, estas son: Cía. Minera Escondida Limitada, Cía. Minera Doña Inés de Collahuasi, Cía. Minera Los Pelambres, Cía. Minera Disputada de Las Condes, Soc. Contractual Minera Candelaria, Soc. Contractual Minera El Abra, Cía. Minera Mantos Blancos S.A., Cía. Minera Zaldívar, Cía. Minera Cerro Colorado, Cía. Minera Quebrada Blanca S.A. y Cía. Minera El Indio.

Se sugiere

Antes que todo, se debe aclarar que si en el texto de las conclusiones a las que arribó la comisión se habla de “sugerencias” se debe al hecho de que esta instancia parlamentaria en ningún caso tenía atribuciones fiscalizadoras, motivo por el cual tampoco se abocó a estudiar casos puntuales como el de Disputada.

Las observaciones establecidas en el documento se refieren precisamente a los distintos mecanismos señalados en el acápite anterior. Se recomienda el cambio de la estructura societaria de las empresas, desde las actuales sociedades contractuales mineras a sociedades anónimas, lo que “permitiría, entre otros aspectos, una mayor transparencia de la información financiera y disminuir el incentivo a diferir los impuestos”.

Además, para controlar de una mejor forma el problema de los precios de transferencia, la comisión señala que se deberían hacer modificaciones a las leyes orgánicas de rigen a Cochilco, al Servicio Nacional de Aduanas y al SII “a fin de otorgarles mayores atribuciones fiscalizadoras”.

Sobre el alto nivel de gastos financieros y el endeudamiento relacionado con las matrices ubicadas en paraísos fiscales, el documento expone que la relación deuda capital de cada empresa no debería sobrepasar el 50 por ciento del patrimonio, además de sostener que los intereses que genere el capital aportado como deuda debieran estar gravados de igual forma que las utilidades del global complementario (o adicional, según sea el caso).

“Respecto de esta materia ha existido falta de diligencia del Comité de Inversiones Extranjeras y del Banco Central y abuso excesivo del Decreto Ley 600, mediante el alto endeudamiento. Asimismo, la ley de elusión no tuvo efectos en las empresas mineras, pues ellas se acogieron a la invariabilidad tributaria”, destaca el informe.

Para el caso de las operaciones a futuro, los parlamentarios recomiendan a Cochilco y al Banco Central mayor vigilancia para evitar que por esa vía las empresas aminoren utilidades o rebajen los impuestos a cancelar.

Por último, y antes de las observaciones personales de cada integrante a las conclusiones generales, en el punto cuatro de la segunda parte, el documento propone “la creación de un royalty con un gran componente regional”.

Por sus palabras los conoceréis

Cada uno de los miembros de la instancia parlamentaria pudo hacer sus propias observaciones a las conclusiones finales del texto. Basta echar un vistazo sobre este ítem para establecer a qué bando se los puede asociar.

La senadora Frei sólo se refiere al último punto de la segunda parte. Señaló que el royalty genera un amplio consenso a nivel nacional y que su aplicación podría prevenir que se repitiera lo acontecido con el salitre.

Lavandero y Núñez exponen que el royalty es un derecho y no un impuesto, por lo que no puede considerarse dentro de la estructura tributaria del país. En ese marco, sostienen, “el Estado tiene el derecho para establecerlo con carácter retroactivo”.

Además, señalan que las compañías que no han pagado sus impuestos a la renta son las que participan del Consejo Minero, por lo que excluyen a las pequeñas y medianas empresas del comentario y de la posibilidad de que el cobro sea también para ellas.

Prokurica se muestra favorable al establecimiento del royalty, el que debería beneficiar a las regiones con actividades mineras y que debiera ser descontable del impuesto a la renta para el caso de los proyectos antiguos o en ampliación, no así para los nuevos.

Indica también que “el origen y el objetivo de la discusión fue el no pago del impuesto a la renta y, al establecer esta medida, las empresas quedarán obligadas a pagar o impuesto a la renta o royalty, por lo que no podrán evadir sus obligaciones para con el Estado”.

Por último, el senador de la UDI por la Primera Región, Jaime Orpis, es quien presenta un mayor número de observaciones. Dejó constancia que no aprueba el establecimiento de un royalty y que cualquier modificación “jamás debe alterar los contratos suscritos al amparo de del DL 600”.

Respecto de los gastos financieros, Orpis afirma que votó en contra del aspecto ahí planteado pues, en su opinión, la reforma sobre elusión tributaria corrigió el inconveniente al establecer un límite al endeudamiento relacionado, el cual no puede superar más de tres veces el monto del patrimonio de la empresa. Si la relación deuda patrimonio es mayor a 3/1, el pago de intereses será gravado con el 35 por ciento, equivalente al impuesto a las utilidades. De lo contrario, sólo debe cancelar el 4 por ciento por los dineros que salen del país por este concepto.

Por último, fundamenta su oposición a un eventual royalty por considerarlo un “impuesto discriminatorio respecto de una actividad productiva en particular” y el hecho que los recursos queden en las regiones mineras sólo “es un tema de distribución o reparto de impuestos, pero sobre la base de haber aprobado un royalty, lo que constituye en definitiva una objeción esencial”.

Doble impacto

Todas las maniobras o subterfugios utilizados por las empresas privadas, amparados por la propia normativa o recurriendo a otro tipo de fórmulas menos transparentes para rebajar las

utilidades hasta obtener pérdidas, lógicamente se transforman en una menor recaudación para el Fisco.

En 1997 ya se sabía que sólo dos empresas, Mantos Blancos y Escondida, pero principalmente esta última, aportaban prácticamente todos los impuestos del sector privado, que para el año tributario de 1995 llegaron a 137,7 millones de dólares.

De acuerdo a la comisión que investigó la tributación de las empresas mineras en el Senado, esos datos no son aislados: de las diez mayores empresas privadas sólo dos han pagado impuestos con un promedio anual de 127 millones de dólares y una producción que alcanza el 59 por ciento de total nacional.

La estatal Codelco, en el mismo período, ha contribuido, sólo en impuestos, con un promedio de 186 millones de dólares, con el 33,2 por ciento de lo que produce el país. Además, a diferencia de las empresas privadas, Codelco aporta el 10 por ciento de sus ventas para el financiamiento de las Fuerzas Armadas, además del 100 por ciento de sus utilidades al Estado.

Con esta distinción presente, que no es menor pues al globalizar las cifras se puede inducir a errores de interpretación respecto del tema específico de la tributación, se puede apreciar la magnitud de la diferencia de los aportes que generan al Estado las empresas privadas respecto de Codelco.

Según el senador Lavandero, entre el año 1990 y 2002, las empresas privadas produjeron el 58 por ciento del cobre en Chile, mientras que la estatal generó el 42 por ciento. Las primeras tuvieron ventas por 37.988,5 millones de dólares, aportando 1.700 millones, mientras que Codelco vendió 31.885 millones de la moneda estadounidense, con aportes al fisco del orden de los 9.496 millones.

Con respecto a las pérdidas declaradas permanentemente por las mineras privadas, éstas acumularon un crédito fiscal de 2.600 millones de dólares, el cual puede ser traspasado a los períodos tributarios posteriores. Esto significa que aún deben generar las utilidades necesarias

para paliar esa cifra, lo que en palabras de Alcayaga se traduce en que “muchas empresas podrán incluso agotar sus reservas antes de pagar impuestos”.

Pero existe además otro impacto sobre el presupuesto fiscal que tiene como base la irrupción de las empresas privadas en la minería local, y dice relación con el desmedido aumento de la producción de cobre a nivel mundial, que casi en su totalidad fue generado en el país.

Un estudio del economista Orlando Caputo⁶⁴ alertaba en 1995 respecto de la implicancia que tendrían en los precios del cobre la sobreoferta del mineral debido al incremento de la producción local. Ese año, el precio del metal rojo tuvo un promedio anual de 133,3 dólares la libra. Caputo advertía de la crisis que supondría la producción irracional por la saturación del mercado, con la consiguiente disminución del precio en la Bolsa de Metales de Londres.

Entre 1990 y 1994, en el resto del mundo la producción cuprífera disminuyó en 62.000 toneladas, mientras que en Chile aumentó en 611.000. Las mineras extranjeras que surgieron después de 1990 aportaban un crecimiento en la producción del orden de las 720.000 toneladas, mientras que Codelco la había bajado en 109.000.

Con estas cifras queda claro que en ese lustro todo el incremento de la oferta se produjo desde nuestro país. Durante ese período, el precio del cobre tuvo una caída nominal cercana al 20 por ciento.

Si bien después de 1995 hubo otros países que elevaron su producción --Indonesia, Australia y Perú--, hasta el año 2002 Chile era responsable del 83 por ciento del crecimiento mundial de la producción de cobre.

⁶⁴ CAPUTO, Orlando, La sobreproducción de cobre creada desde Chile, Disponible en Internet, en Área Minera <<http://www.areaminera.com/documentos/papers/4.act.>> [Consultado el 20 de julio de 2004]

Entre 1989 y 1999, la producción mundial de cobre aumentó en 3.339.000 toneladas. Por contrapartida, el consumo del metal rojo a nivel mundial se incrementó sólo en 2.932.000 toneladas.

Inevitablemente esta diferencia entre la producción y el consumo repercutió en el precio internacional del cobre, que desde 1995 comenzó a bajar hasta llegar el año 2002 a cifras que bordearon los 60 centavos de dólar la libra.

Este menor valor del mineral, para el caso del Estado chileno, se traduce en una considerable disminución de los ingresos. En 1989, el Fisco recibía –básicamente por el desempeño de Codelco– cerca de 2.000 millones de dólares, lo que significaba en 24,7 por ciento de los ingresos fiscales. En 1998, la estatal solo aportó 450 millones. Para el año 2001, con una producción total tres veces superior, considerando a todas las empresas mineras, se recaudó una cifra del cercana a los 300 millones de dólares.

VI.- ROYALTY: UN DERECHO SOBERANO

Sin lugar a dudas la extracción de cobre es un muy buen negocio para las empresas que trabajan en Chile. Las numerosas ventajas comparativas que ofrece el país a los inversionistas extranjeros, al margen de los beneficios tributarios, son difíciles de encontrar en otras zonas geográficas.

La gran cantidad de reservas de minerales, la cercanía de los yacimientos a los puertos, las condiciones climáticas y una serie de otros factores hacen que los costos de extraer cobre desde nuestros suelos sean bastante convenientes. De eso se dieron cuenta perfectamente los grandes conglomerados que arribaron en masa una vez que se recuperó la democracia, a principios de la década del 90.

Sin embargo, en esta actividad el único que ha perdido ha sido el país. El Estado, que constitucionalmente es dueño de todos los minerales que yacen en su subsuelo y, por tanto, socio de aquellos a quien entrega en concesión la explotación de esos recursos, es el que menos beneficios ha obtenido a lo largo de los años producto de la gran riqueza mineral que ostenta.

La enorme cantidad de inversiones privadas, sumadas a la propia legislación, a los vacíos que presenta y al escaso poder de fiscalización, sólo han repercutido en la disminución de los ingresos que podría obtener el fisco a través de su participación en el área, sea como dueño de una de las mayores empresas del rubro a nivel mundial, o como socio de terceros.

El caso Disputada remeció los cimientos de la sociedad que se enteró, en gran parte, de la magnitud del negocio a través de un escándalo que ni los propios empresarios del sector pudieron justificar. Desde el Consejo Minero ni siquiera hubo una defensa pública respecto de aquel hecho, pues, ante la evidencia, se optó por el silencio.

Los grandes empresarios no callaron, claro está, cuando desde diversos sectores la posibilidad de establecer un royalty –en castellano regalía– asomó por segunda vez en los últimos años. La primera vez, allá por 1997, consiguieron enterrar dicha propuesta. En esta

ocasión los hechos pudieron más y hasta el gobierno, que durante años se mostró renuente a una modificación de este tipo, se decidió a enviar un proyecto de ley al Congreso.

A dos años de la venta de Disputada estaba claro que el debate sobre lo que ocurría en la minería chilena no podía seguir esperando. La primitiva firmeza con que el gobierno de Lagos –a través de sus ministros de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, y Minería, Alfonso Dulanto– negaba que se estuviera estudiando algún cambio en esa materia, fue dando paso hacia señales que indicaban lo contrario.

Orígenes del royalty

Mucho se habló en la prensa, desde el año 2002, respecto de la posible instauración de un royalty a la minería. Se llenaron páginas con la temática, sin embargo, pocas veces se explicó en qué consiste dicha posibilidad y más bien se giró en torno a opiniones a favor o en contra de la medida.

El concepto de royalty se traduce al español como regalía. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua (RAE) el término, que proviene de la voz latina *Regalis*, (*regio*), significa: preeminencia, prerrogativa o excepción particular y privativa que en virtud de suprema potestad ejerce un soberano en su reino o Estado.

En otra acepción, esta vez ligada al ámbito económico, la RAE define la regalía como la “participación en los ingresos o cantidad fija que se paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo”.

A lo largo de la historia, la regalía ha tenido varias acepciones, pero ya desde el medioevo, en las antiguas monarquías europeas, se le consideraba como un derecho económico y financiero del soberano sobre determinados bienes privativos de la corona.

Entre dichos bienes estaban todas las tierras “sin dueño”, las que con la época de los descubrimientos y colonizaciones aumentaron en gran cantidad. En la antigua España, la tradición castellana especificaba dentro de dichas tierras, entre otras, los yacimientos minerales que fuesen descubiertos.

En relación a las minas, hasta antes del descubrimiento de América, la Corona española se reservaba para sí la explotación de las mismas, obteniendo dos tercios de la producción. Posteriormente, con el fin de estimular la explotación, redujo sus derechos en forma sucesiva, la última de ellas en 1777, cuando “establece una cédula real el 1 ½ por ciento sobre la plata y el 3 por ciento sobre el oro”, según la Enciclopedia Larousse.

En la actualidad, el royalty en la minería toma básicamente tres formatos, los cuales son determinados en las distintas legislaciones a nivel mundial y muchas veces dependen del tipo de mineral que se extrae.

El de uso más frecuente es el denominado *Ad valorem*, que consiste en un cargo porcentual que se aplica sobre los ingresos brutos (o ventas), a los que se les descuentan los cargos asociados a la transacción (transporte, seguros, etc.)

Un segundo tipo de regalía es el que se aplica sobre el volumen de producción, del que se deducen los costos en que se ha incurrido para llevar a cabo este proceso.

Por último, existe también un royalty que grava las utilidades netas que genera para la empresa minera la extracción de los minerales.

Royalty en otros países

En el mundo, más de 160 países, de una u otra manera, contemplan en sus legislaciones una compensación por la explotación de los recursos naturales. Ya sea amparado en el derecho hispano, que otorga el dominio de las minas al Estado soberano; o en el anglosajón, que por el

contrario establece el dominio privado de las riquezas mineras, el cobro de esta regalía está presente en ambas doctrinas.

Estados Unidos, por ejemplo, para el caso de la producción de minerales, no contempla una regalía a nivel federativo⁶⁵, pero sí los estados cobran, en general, un royalty sobre el valor bruto de la producción, el que varía entre un tres y un diez por ciento.

Además, debido al dominio privado de los yacimientos, los dueños del suelo donde se encuentran minerales también cobran, cuando no son quienes lo explotan, un royalty sobre la producción bruta, lo que equivaldría a una "renta entre privados"⁶⁶.

En Canadá son también los distintos estados los encargados de cobrar regalías por la explotación de los recursos naturales. Fundamentalmente el cobro se traduce en una tasa adicional que grava a las mineras por sobre el impuesto general a las utilidades. La mayoría de estas tasas fluctúa entre el 12 y el 16 por ciento.

Además, algunas provincias tienen un sistema híbrido. Es el caso de New Brunswick, que establece un royalty de dos por ciento sobre las ventas brutas que se hace efectivo si es que en el año tributario la empresa minera no ha generado utilidades.

Por cierto, Canadá es uno de los países con una de las mayores cargas impositivas. Al combinar todas las modalidades, en algunas provincias, ésta alcanza un promedio de 43 por ciento. Sin embargo, en la práctica esta cifra se reduce debido a la existencia de diversos mecanismos para descontar impuestos establecidos por la legislación.

Uno de ellos permite, a quien financia una empresa minera, deducir de sus propios impuestos el 100 por ciento de los gastos en que incurrió la compañía para la exploración. Esto incentiva la búsqueda de nuevos yacimientos, cuestión que, de acuerdo a los detractores del

⁶⁵ En cambio sí tiene un impuesto específico que fluctúa entre un 15 y un 35 por ciento sobre las utilidades.

⁶⁶ Orlando Caputo señala que al estudiar la estructura de la empresa minera Escondida S.A. descubrió que existía una sociedad dueña del mineral y otra que lo explotaba. La segunda cancelaba a la primera por el derecho de explotación, es decir, la renta privada.

royalty en Chile, es uno de los grandes problemas que puede conllevar la aplicación de la regalía.

En Brasil existe un royalty que depende del tipo de mineral extraído y que se paga al Estado o al municipio. Además, por disponer la Constitución la desvinculación de la propiedad del suelo con la del subsuelo, la regalía funciona como referencia para el cálculo de un impuesto territorial fijado por el Departamento de Minas. Así, quien explota la mina debe pagar el 50 por ciento del valor del royalty al dueño de ésta, sea el Estado o un particular.

En Sudáfrica, que carecía del dominio de los recursos minerales hasta el año 2003, se promulgó una ley que traspasó la totalidad de los derechos mineros privados al Estado, impuso además un royalty cuya tasa depende del mineral y que puede llegar hasta el ocho por ciento sobre las ventas brutas, para el caso de los diamantes.

Indonesia e India son ejemplos de países que establecen un royalty basado en el volumen de producción, es decir, se cobra por unidad de mineral extraído. En el caso del primero, para el oro, la empresa minera paga 225 dólares por kilogramo si la producción es menor de 2.000 kilogramos, y 235 dólares si superara esa cantidad.

En Sudamérica, Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela, además de Brasil, cuentan con el royalty en sus legislaciones. El Parlamento peruano, en tanto, estudiaba la implementación del cobro a la extracción de minerales durante el año 2004.

Entre las naciones donde la minería es un sector productivo importante, sólo México y Chile no establecen una regalía u otro mecanismo que les permita recaudar la renta minera.

En definitiva, las legislaciones que contemplan un royalty lo hacen como una compensación financiera por entregar la explotación de recursos mineros no renovables. En

países más desarrollados, a este cobro se le da sentido pensando, además, en lo que sucede con los enclaves mineros una vez que los recursos del yacimiento se hayan agotado⁶⁷.

Por qué el royalty en Chile

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la gran cantidad de garantías que encontraron las mineras internacionales para anclar en Chile, además de los manejos financieros que utilizan, configuraron un panorama poco auspicioso para el Estado que veía cómo de su subsuelo se extraían toneladas de cobre que eran exportadas prácticamente sin pagar ningún tributo en el país.

Ante este escenario, la aplicación de un royalty a la industria minera cobró fuerza entre quienes denunciaron por años la situación, sin ser escuchados sino hasta el año 2002.

Julián Alcayaga sostiene que “es la única salida para frenar el daño que la industria le ha generado al país”, que después de la nacionalización, “donde había recuperado lo que le correspondía, volvió a entregar a manos extranjeras, y con mayores beneficios el cobre que pertenece a todos los chilenos”.

Esa idea fuerza es la que ha movido a una serie de personalidades a poner en discusión un tema que, siendo de máxima relevancia, estuvo acallado durante buena parte de los 14 años que la Concertación ha estado en el gobierno.

Dentro de esas voces, reforzando la idea de que el Estado debe cobrar por la extracción de los minerales. Caputo asegura que, independientemente de lo que suceda con la tributación de las empresas, existe una tradición en economía por la cual el dueño de un recurso debe recibir el porcentaje que le corresponde por su utilización, lo que se conoce como “renta”.

⁶⁷ A modo de ejemplo se puede citar lo ocurrido en la ciudad de Lota: una vez que la minería del carbón dejó de ser rentable, miles de personas quedaron sin trabajo y la pobreza en la zona es conocida por todos los chilenos.

Señala que uno de los padres de la economía política clásica, el inglés David Ricardo, define la renta como “la parte del producto de la tierra que se paga a su propietario por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo”. Con respecto a la minería, Ricardo sostiene que “las minas, como la tierra, pagan generalmente una renta a su propietario, y dicha renta, como la renta de la tierra, es el efecto y nunca la causa del alto valor de su producto”.

Por tanto, Caputo explica que la renta es un derecho como el que tienen los trabajadores o el capitalista. “Lo que interesa aquí es la renta, que en este caso es un derecho del Estado porque así lo establece la Constitución”.

En la práctica, afirma Caputo, cuando las empresas “producen bienes y servicios deben pagar a los trabajadores los sueldos y salarios; al capitalista o empresario, la utilidad; y al dueño de los recursos naturales, la renta”. Cabe consignar que si bien el cobre exportado es materia prima, desde el punto de vista del país se trata de un producto final.

Según un informe de la consultora PricewaterhouseCooper⁶⁸, en la mayoría de las legislaciones del mundo la empresa minera está obligada a pagar de alguna manera la “renta minera” como consecuencia de la propiedad estatal de los recursos. El mecanismo más utilizado para ello es royalty.

Y esta arista sería otra de las explicaciones de por qué invertir en minería en Chile se convirtió en tan buen negocio. Debido a la concesión plena, las mineras no pagan esta renta, distinta del impuesto que lleva el mismo nombre y que deben cancelar todas las empresas y personas naturales.

“Si además de las ganancias van a obtener la renta, con yacimientos que son de muy buena calidad, que están muy cerca del mar, en un país en que hay una fuerza de trabajo

⁶⁸ PARSONS, Bob, “Comparative mining tax regimes” (1998). Disponible en Internet, en NRSD Natural Resources and Sustainable Development <<http://www.natural-resources.org/minerals/generalforum/csr/docs/guidelines/Comparative%20Mining%20Tax%20Regimes%20-%20PWC.pdf>>

experimentada, de bajo costo, con profesionales y universidades dedicadas a investigar”, el negocio resulta redondo, concluye Caputo.

En definitiva, la idea de crear un royalty al sector minero no vendría sino a corregir, de alguna manera, el funcionamiento de la Gran Minería privada, y así aumentar el aporte que recibe el Estado proveniente de una riqueza que le pertenece.

La otra cara

En 2003, agobiado por la presión que ejercían los parlamentarios que proclamaban la instauración de un royalty, el sector minero creó las instancias que se encargarían de enfrentar las embestidas que recibían por varios flancos, donde se les acusaba no pagar los impuestos utilizando diversos subterfugios.

En principio, la estrategia se dividió en dos ámbitos particulares: uno netamente comunicacional y otro de carácter técnico-legal.

El primero intentaba demostrar que las empresas mineras se apegaban a la normativa vigente y, por lo tanto, cancelaban los impuestos que debían pagar. En otro sentido, se buscaba limpiar la imagen pública del sector, que era lejano a la gente y denostado a base de “desinformación”, en palabras del gremio.

En una tercera dirección, cada vez que podían, los afectados se encargaban de recordarle al gobierno que se había comprometido a no realizar ninguna modificación impositiva. Por tanto, el Ejecutivo se jugaba su propia palabra, la confianza del sector y de los inversionistas en general, además de alterar la buena imagen internacional de país “serio” que había conseguido.

A la luz de los sucesos posteriores, según reconocieron los propios empresarios, estas tres directrices no consiguieron los propósitos deseados pues el royalty, como proyecto, ya era una realidad incontrarrestable.

La segunda estrategia estaba a cargo de variadas empresas asesoras, estudios jurídicos y connotadas personalidades ligadas fundamentalmente al Instituto Libertad y Desarrollo (LyD) y a la derecha política.

Personajes como el abogado Juan Luis Ossa, asesor jurídico de la Sonami; Cristián Larroulet, director de LyD; Axel Buchheister, director del Programa Legislativo de LyD; y los ex ministros de la época de Pinochet, Hernán Büchi y José Piñera, entre otros, aparecían defendiendo los intereses del sector privado a través de diversos medios, editoriales y artículos de prensa. En ellos hacían descargos, advertencias, amenazas y proyecciones respecto de las implicancias del aprobar un royalty minero en el país.

Por qué no al royalty en Chile

La mayoría de las líneas argumentativas en contra del cobro de la regalía minera tienen su origen en la estimación de que se trata de un impuesto. Se trata de una diferencia semántica que se opone al concepto de “derecho” sostenido por quienes adscriben a la instauración del royalty.

La discusión particular sobre este punto ya ha estado presente anteriormente en este escrito, a través de varias posturas y definiciones económicas que colocan a la regalía en el marco de un derecho que tiene el dueño de un recurso minero.

El gobierno, a través del ministro Eyzaguirre, definió al royalty como “una contraprestación” que las empresas debían cancelar por la extracción de los minerales, tras haber conseguido la concesión como lo establece la LOCCM.

Sin embargo, el sector afectado mantuvo la denominación de “impuesto” para definir la regalía, lo que a nivel discursivo, al menos, les otorgó ciertas herramientas para atacar su eventual aplicación.

“Me parece preocupante. En primer lugar, hay que darse cuenta que este ‘royalty minero’, no es más que otro impuesto que grava la actividad empresarial, adicional al Impuesto de Primera Categoría, con las consecuencias que tal aumento de la carga tributaria provoca en la inversión: pero, además, se trata de un tributo discriminatorio porque pretende gravar a un determinado sector de la economía”⁶⁹, sostenía Axel Buchheister, resumiendo dos de los argumentos que se dan en contra de la medida.

En la misma línea, el abogado Juan Luis Ossa se refería al royalty como un tributo “ciego”, al no tomar en cuenta los márgenes de costos y precios que se podrían conseguir en el mercado.

En su embestida, el jurista señalaba que “la idea del royalty es tentadora para cualquier gobierno, porque –en teoría, al menos– no es discrecional, su aplicación no debería ser excesivamente compleja y genera recursos para el Fisco incluso cuando las empresas no obtienen utilidades”⁷⁰.

Además de la ya ultra-mencionada evocación respecto del cambio en las reglas del juego que supone una reforma tributaria, y de la palabra del gobierno sobre no realizar modificaciones al respecto, existían también discrepancias sobre la forma en que tenía que tramitarse un proyecto de esa naturaleza.

⁶⁹ “Queda la sensación de que se está recurriendo a un verdadero asesinato de imagen en la minería”, en Boletín Minero N° 1170 (junio 2003). Pág. 40.

⁷⁰ “Royalty a la minería”, en Boletín Minero N° 1169 (mayo 2003). Pág. 37.

Si se trataba de un impuesto, su tramitación debía atenerse a los parámetros que establece la Constitución. Es decir, iniciativa exclusiva del Presidente, tener su origen en la Cámara de Diputados y ser aprobado con un quórum simple.

En tanto, si era considerado un derecho –lo que implicaba una reforma a la LOCCM– para su aprobación el proyecto necesitaba un quórum de Ley Orgánica Constitucional, equivalente a los 4/7 de los parlamentarios en ejercicio.

Ante esta disyuntiva, los empresarios anunciaron que recurrirían a todas las instancias posibles para detener el royalty, tanto a nivel nacional como internacional. Hochschild advirtió que “el gobierno está abriendo una caja de Pandora con la legislación minera, que afecta la interpretación de la Constitución y el derecho de la propiedad privada”⁷¹.

Además, aseguraron que harían todos los esfuerzos para que la iniciativa no obtuviera todos los votos necesarios en el Congreso. Estos eran de 28 senadores y 66 diputados.

La otra línea de argumentación en contra del royalty que explicitó el sector minero dice relación con el daño que la alteración de la normativa acarrearía sobre la inversión privada. De acuerdo a esa postura, se afectaría directamente las inversiones en exploración y los capitales para nuevos proyectos probablemente buscarían nuevos destinos.

También, señalaban, muchas faenas en estudio se paralizarían mientras que otras en ejecución simplemente no serían rentables. “Se sabe que uno de los cuatro factores que todo inversionista considera a la hora de decidir el destino de sus fondos es el régimen de tributos que cada país ofrece”⁷², comentaba Ossa.

⁷¹ “Privados intentan frenar el royalty en el Congreso”, en Diario El Mercurio, Chile. Cuerpo B. Pág. 1, 21 de abril de 2004.

⁷² “Royalty a la minería”, Publ. Cit. Pág. 40.

Por su parte, el presidente del directorio de Anglo American Chile, Patrick Esnouf, era más drástico al expresar su opinión frente a la regalía: “quiero ser muy claro y señalar que en la actual situación de la industria del cobre, simplemente, no soportaría un royalty”⁷³.

Así, con el alejamiento de los inversionistas –en la línea del pensamiento contrario al royalty– se perderían numerosos puestos de trabajo, con el consiguiente perjuicio para la reactivación económica y el desarrollo. Finalmente, todo se traduciría en un daño a los sectores más necesitados del país.

“Entonces, todas estas tesis que están en boga y que postulan aplicar un royalty son un atentado en contra de la gente pobre, porque constituyen una valla para explotar nuestra riqueza mineral”⁷⁴, señalaba Buchheister.

Hernán Büchi reafirmaba los dichos del abogado del LyD al sostener que “lo único que se me viene a la mente es lo fácil que es crear pobreza. Detrás de esto existe una visión equivocada: uno puede expropiar riquezas a los que invierten, pero por esta vía se crea pobreza y se estanca a los países. Así, al final, los que pagan son los más pobres”⁷⁵.

⁷³ “Confiamos en que no habrá cambios en las reglas del juego”, Publ. Cit. Pág. 20.

⁷⁴ “Queda la sensación de que se está recurriendo a un verdadero asesinato de imagen en la minería”, Publ. Cit. Pág. 41.

⁷⁵ “‘Contraprestación’ minera creará pobreza”, en Libertad y Desarrollo (LyD), Disponible en Internet, <<http://www.lyd.cl/noticias/contraprestacion.html>> [Consultado el 25 de julio de 2004]

VII.- DE LA ESPERANZA A LA MUERTE

Las primeras señales sobre la preocupación que existía respecto del tema minero vinieron desde el sector más progresista de la Concertación, en especial del trabajo del senador Lavandero, quien sostenía desde antes de lo ocurrido con Disputada que lo que sucedía en la minería era prácticamente un robo.

De a poco, Lavandero sumó adherentes entre el oficialismo e incluso algunos políticos de la oposición se mostraron interesados en el tema. Como partido, incluso la UDI resolvió escuchar al senador y estudiar la materia, mas no volvió a referirse a ello durante el año 2003.

En mayo de ese año, el PDC, por intermedio de su timonel, Adolfo Zaldívar, tras una reunión de la Comisión Económico Social (CES) de la colectividad, anunciaba la presentación de un proyecto para establecer el royalty. Señalaba que no se trataba de un cambio a las reglas del juego, como lo sostenían los empresarios, sino de reparar ciertos vacíos legales y de resguardar un recurso no renovable⁷⁶.

Un mes después, los presidentes de los partidos de la Concertación ya habían resuelto crear una instancia cuyo objetivo era estudiar la factibilidad de presentar el proyecto en forma conjunta. Salvo escasas voces en contrario, como la del ex presidente Frci, los partidos oficialistas se alineaban con la medida con la firme decisión lograr el apoyo gubernamental.

En el gobierno, en tanto, el ministro Eyzaguirre ratificaba la postura respecto de no modificar la legislación. Dulanto, de Minería, se mostraba contrario a un eventual royalty, aunque declaraba que todavía existía espacio para un mayor aporte de los empresarios mineros a la economía nacional.

Ante ese escenario, el royalty no estaba muy presente en la agenda del Ejecutivo. La última semana de junio el Presidente Lagos parecía enterrar definitivamente tal posibilidad, tras

⁷⁶ “DC anuncia proyecto de ley para aplicar royalty a la gran minería”. En Partido Demócrata Cristiano, DC Noticias, (27 de mayo de 2003). Disponible en Internet <http://www.pdc.cl/cgi-bin/dc_noticias.pl?notid=573&mas=true> [Consultado el 25 de julio de 2004]

reunirse en un almuerzo con los líderes de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)⁷⁷.

Ese día, los empresarios mineros, a través del presidente de la Sonami, Hernán Hochschild, presentaron una propuesta previamente convenida con el ministro de Minería. En ella el sector se comprometía a trabajar en los temas de interés para el gobierno –el *cluster* minero⁷⁸ y la creación de un fondo de sustentabilidad– a cambio de eliminar cualquier discusión tributaria.

Comienza la defensa

Ante las primeras amenazas de que se venían días difíciles, con una comisión mixta en el Parlamento que estudiaría a fondo la tributación del sector minero, los empresarios comenzaban a preparar la defensa de sus intereses en un escenario que, en algún momento, pareció que incluso tendría a militantes de la derecha apoyando la tesis del “rival”.

Así, Hochschild se refería en primer término a la tranquilidad que representaba para su gremio la postura del propio Presidente Lagos, recalcando su “visión a largo plazo”, la que no permitía poner en la agenda un posible royalty.

Respecto de los ataques del sector político, señalaba que no le extrañaba la arremetida de Lavandero y de otros parlamentarios. Asumía, en ese momento, que se trataba de una oportunidad que debían tomar para despejar muchos de los prejuicios que afrontaba la industria minera.

⁷⁷ “El entierro del royalty”, en Revista Qué Pasa N° 1681 (27 de junio 2003). Págs. 80-82.

⁷⁸ El cluster minero es el proceso de encadenamiento productivo en el que intervienen diversos agentes que están ligados directa o indirectamente a la minería en una o varias regiones. Además, vincula la actividad inicial –extracción de recursos no renovables– al desarrollo tecnológico, industrial y de servicios en torno al sector productivo. Su objetivo es asegurar la sustentabilidad de la región una vez que las reservas minerales se hayan agotado.

“Se ha construido una cantidad enorme de calificativos que lo único que han hecho es destruirle valor a la actividad económica, no agregarle valor. La destrucción de valor viene porque se aporta poco, por los tributos, por la comparación con Codelco, y siempre en una línea de desinformación, de guerrilla de información de trincheras y no información objetiva”, decía Hochschild.

De paso, hacía una crítica a los políticos calificando de oportunista proponer el debate respecto de la tributación minera, lo cual atribuía básicamente a los bajos costos de atacar a estas empresas.

Al revés, “este ataque suma (beneficios a los políticos), debido a la desinformación de la gente y a una campaña en el sentido de que Codelco es buena y el resto es malo (...) Es distinto a atacar a la agricultura, que está sobre representada en el Parlamento, mientras que en términos del producto son de los sectores más pequeños”, remataba el presidente de la Sonami.

En esa época, cuando todavía no existían luces respecto de las intenciones del Ejecutivo, tanto la Sonami como el Consejo Minero comenzaban una campaña en términos de limpiar la dañada imagen del sector.

Por un lado, publicaron algunas cifras sobre el aporte efectivo al desarrollo del país, especialmente en las regiones donde estaban presentes, aferrándose al discurso donde explicaban que en ningún caso las empresas habían vulnerado la ley. Por el otro, como estrategia de acercamiento a la gente, el Consejo Minero financiaba *spots* publicitarios que se difundían por los diversos medios de comunicación.

Un alto ejecutivo ligado a este último organismo, quien pidió mantener reserva de su identidad, coincidía con la postura de Hochschild y señalaba que las empresas agrupadas en la entidad iban a demostrar que su comportamiento se ajustaba plenamente a la legislación.

“Son inaceptables para las compañías los comentarios irresponsables de algunos actores relevantes de la política nacional que dicen que esta industria actúa al margen de la ley”, sostenía.

Ratificaba la plena tranquilidad con que el sector afrontaba el tema, debido a la postura de los ministros de Hacienda y Minería, como la del propio Presidente de la República, en relación a que no se cambiarían las reglas del juego.

Respecto del royalty, argumentaba que el debate era sano en una democracia y que no se cerraban a la discusión porque estaban seguros de demostrar la inconveniencia de la aplicación de la regalía. Sobre todo, decía, por el perjuicio que acarrearía para la actividad, sobre todo para las inversiones autorizadas y que aún no se han materializado⁷⁹.

“Finalmente, por qué vienen los inversionistas a Chile, particularmente en minería: uno, porque hay riqueza minera; dos, hay estabilidad en las reglas de juego; y tres, este país es excepcional desde el punto de vista de la estabilidad política y social y de la calidad de sus profesionales y trabajadores. Si alguno de esos elementos se deteriora, inevitablemente las personas que tienen recursos para invertir, o las compañías mineras, van a mirar a Chile como una opción pero podrían eventualmente irse a otro lado”, expresaba.

Y la tranquilidad del sector minero parecía asegurada por aquellos días del año 2003. Desde el propio organismo llamado a fiscalizar el negocio del cobre en el país, Cochilco, se respaldaba la tesis de la inconveniencia de plantear un ajuste en las reglas del juego.

Patricio Cartagena, vicepresidente del ente estatal, ratificaba que el gobierno no pretendía modificar la legislación tributaria y, respecto del rol de la comisión mixta del Senado, comentaba que su mérito radicaba en que iba a demostrar que las compañías se apegaban a derecho y que pagaban lo que tenían que pagar.

⁷⁹ Desde la entrada en vigor del DL 600 se han autorizado más de 37 mil millones de dólares en inversión, de los cuales sólo se han materializado, hasta el año 2003, 18 millones.

Además, se encargaba de recalcar que los organismos estatales ligados al área minera también cumplían con su labor. “Las mineras cumplen con la normativa, las entidades fiscalizadoras cumplen con su rol fiscalizador y nosotros con el control de valores a las exportaciones, hacemos auditorias a las contratos de inversiones extranjeras, etc. El sistema de control funciona”.

Alarmas en el sector privado

Si bien durante el correr del año 2003 la posibilidad de un proyecto de royalty patrocinado por el Ejecutivo parecía tema cerrado ante la opinión pública, en privado el ministro Eyzaguirre ya alertaba a los empresarios mineros sobre la necesidad de revisar el marco que regulaba al sector.

El 6 de enero de 2004, el ministro por primera vez habló ante la prensa respecto del escaso aporte de las compañías extranjeras en el ámbito minero. Al finalizar un encuentro con Juan Claro, presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y de la CPC, Eyzaguirre hizo un duro llamado a las empresas: “que las mineras paguen impuestos”.

La declaración rompía con todo lo que se había escuchado desde el gobierno hasta ese día. Según cercanos al Ministerio de Hacienda, detrás de este vuelco comunicacional estaba el propio Presidente Lagos. Cansado de las infructuosas tratativas en privado con las empresas del sector, la estrategia era presionar para lograr un entendimiento.

El ministro Eyzaguirre planteaba la renuncia voluntaria al artículo 11 bis del DL 600, por el cual las empresas que invirtieron capitales en Chile, desde 1976, podían acogerse al beneficio de la invariabilidad tributaria. En el caso de las mineras, todas optaron por tal modalidad.

El gobierno, empeñado en legislar sobre la elusión y la evasión de impuestos, veía en este mecanismo una barrera infranqueable, pues cualquier modificación no afectaba a quienes se amparaban en los contratos firmados bajo la mentada normativa.

“Probablemente todavía no hemos sido suficientemente expeditos y eficientes para ir a este núcleo duro de evasiones o elusiones de impuestos, que es una evasión a través de un resquicio legal que se produce en los impuestos directos, como por ejemplo este tema de las sociedades contractuales mineras. Entonces, dónde viene el remezón, en que estas sociedades renuncien a la invariabilidad tributaria del 11 bis y comiencen a pagar los impuestos que corresponden”⁸⁰, explicaba el ministro a la prensa.

Las conversaciones entre los técnicos de Hacienda y los gremios mineros habían recorrido un amplio camino desde mediados del año anterior. Hubo acuerdo en los parámetros sobre los cuales las mineras podrían renunciar al beneficio, con cifras incluidas. Pero la decisión última recaía en cada empresa. La piedra de tope, a fines del 2003, era que el Consejo Minero no podía comprometer que todos sus miembros accedieran a la petición del gobierno.

La idea del royalty sobrevolaba el panorama de los empresarios. El Ejecutivo no veía de la mejor manera esta posibilidad pues estaba cierto de que en el fondo sí se trataba de un cambio en las reglas del juego, lo cual podría afectar la imagen internacional. Pero Eyzaguirre señalaba que la renuncia voluntaria a la invariabilidad tributaria alejaba el fantasma de introducir alguna modificación más dura, entre ellas, la regalía.

“Obviamente, la sociedad va a terminar aburriéndose con aquellas (empresas) que tienen enormes ganancias y no pagan impuestos y eso va a generar presiones por establecer otro tipo de impuestos a estas sociedades, como el royalty”, concluía el ministro⁸¹.

⁸⁰ “Que las mineras paguen impuestos”, en Diario La Nación. Chile. Pág. 7. 07 de enero de 2004.

⁸¹ Íbidem.

El Ejecutivo ponía parte de su juego en la mesa, con el respaldo de toda la Concertación y de más de alguien en la Alianza por Chile. Por si fuera poco, cerca de 70 por ciento de los ciudadanos se mostraba proclive a la idea de que el Estado cobrara una regalía a las empresas mineras establecidas en el país. La reacción del sector afectado no tardó en llegar.

Duros intercambios de opiniones entre Eyzaguirre y los empresarios, a través de sus respectivos gremios y respaldados por la CPC, surgieron a través de los diversos medios de comunicación.

Nuevamente el tema de la palabra “empeñada” del gobierno salía de bocas empresariales. A su vez, reconocían el escaso peso que habían tenido frente al Ejecutivo a la hora de imponer su postura –recurrieron a las entidades gremiales superiores, a través de Claro– y el fracaso de la campaña publicitaria para limpiar la imagen del sector.

Mientras en sus alocuciones los empresarios lanzaban dardos contra el ministro de Hacienda, molestos por las declaraciones en las que se insinuó un royalty, en privado comenzaban a gestar las estrategias a seguir: diversas asesorías, comunicacionales y legales, y reuniones con sectores políticos de la derecha, sondeando el “estado de cosas” respecto de la materia.

Eyzaguirre poco después moderaría sus dichos, sin mencionar ni el royalty ni al Consejo Minero, pero recalcando la necesidad de que las empresas renunciaran al polémico artículo 11 bis. A su vez, trabajaba junto a Cochilco y sus asesores más cercanos en una fórmula que permitiera mejorar el rendimiento tributario del sector minero.

El debate calentaba aún más el verano. La Concertación elaboraba un proyecto que establecía el royalty para presentarlo en marzo al Congreso. A mediados de febrero, Eyzaguirre mantenía sus dichos de enero y respondía ante los comentarios que señalaban que los empresarios dejarían de invertir en Chile si es que se modificaba la legislación tributaria.

"No necesitamos pedir por favor que vengan a invertir sobre la base de no cobrarles impuestos ¿Es que acaso somos un país bananero? No"⁸², decía Eyzaguirre el 19 de febrero. La respuesta de Hernán Hochschild no se hizo esperar: "un ministro haciendo amenazas a través de los medios de comunicación, eso sí que es de un país bananero"⁸³.

En tierra derecha

Finalizaba el período estival y los chilenos volvían a la "normalidad". Se les aparecía marzo, como a muchos, también a los empresarios y al gobierno. Ambos estamentos sostendrían reuniones privadas con el fin de zanjar la discusión. El ministro Eyzaguirre prefería una salida consensuada, mas esta no legó.

Los gremios empresariales se esmeraban en impugnar, con todas las armas disponibles, la propuesta de un royalty. Decían que era un impuesto específico y discriminatorio contra el sector. De aprobarse, sostenían, afectaría a toda la economía nacional debido al ahuyentamiento de los inversionistas que verían que Chile no era un país serio.

El Ejecutivo, si bien estaba decidido a aplicar un mecanismo que gravara a las mineras, todavía no definía cual sería el instrumento adecuado. Hacienda manejó la idea de establecer un cobro sobre las utilidades, sobre la rentabilidad o sobre las ventas. Todo esto podría hacerse a través de un royalty, de algún impuesto o elevando las patentes mineras.

Eyzaguirre solicitó a sus colaboradores elaborar una propuesta que no afectara demasiado la rentabilidad y las utilidades de las empresas, que no perjudicara a aquellas empresas marginales y que no castigara con una mayor tributación a las mineras que sí cancelaban impuestos.

⁸² "Minería privada enfrenta a Eyzaguirre por royalty", en Diario El Mercurio. Chile. Cuerpo B. Pág. 1. 20 de febrero de 2004

⁸³ Íbidem.

La presión por parte de la Concertación, en especial de la DC, aumentaba. El rechazo público a un eventual royalty expresado por el titular de Hacienda motivó la respuesta del secretario general de la colectividad, Jaime Mulet.

Éste, junto con anunciar que el proyecto que enviarían al Congreso estaba en sus últimos detalles, señalaba que la petición de renuncia al artículo 11 bis era “poco digna” pues, a su juicio, el Estado no podía quedar a merced de la voluntad de las mineras. “En materia de tribuciones uno no debe sujetarse a la voluntad de las partes, es el Estado quien tiene que fijar las reglas y los particulares las tienen que cumplir”, afirmaba. Además, hacía un llamado al ministro para que denunciara a las empresas que no actuaran de acuerdo a la ley.

Pocos días después, Eyzaguirre enfrentó nuevas críticas desde la DC. Tras declarar que se buscaban métodos alternativos al royalty –como elevar las patentes mineras, establecer cargos de usos, además de fomentar el *cluster*– fue el propio Adolfo Zaldívar quien defendió la importancia de la propuesta que impulsaba la Concertación, en orden a que las mineras pagaran una regalía.

“Creemos que estamos en presencia de un proyecto trascendental para el país, que va a reestablecer tanto la igualdad como la contribución de todos los chilenos”, señalaba el presidente demócratacristiano.

No estaba sólo, el senador socialista Ricardo Núñez señalaba que la comisión de Minería había reunido antecedentes sólidos y responsables que le permitían pensar en establecer el royalty.

Finalmente, la iniciativa de los partidos entró al Parlamento la primera semana de marzo de 2004. Los empresarios apostaban a que, por problemas de constitucionalidad, la Cámara de Diputados no aceptara su discusión. Aquello no fue así, pero de todas formas había que esperar que comenzara el período de legislatura ordinaria para su tramitación, después del 21 de mayo, debido a que no contaba con el patrocinio del Ejecutivo.

Públicamente Eyzaguirre señalaba que el proyecto –que proponía un royalty *ad valorem* de tres por ciento para las empresas con una producción mayor a 60 mil toneladas– no era de su agrado. Entre sus argumentos estaba que para las mineras sería fácil burlarlo al dividirse en varias faenas menores.

A fines de marzo, el titular de Hacienda planteaba una fórmula alternativa al royalty. Se trataba de un mecanismo que gravaba las utilidades de las empresas, pero deducible de impuestos. Actuaría como el impuesto de Primera Categoría y presentaría un período de transición para no afectar a los proyectos en curso.

Tanto la Concertación como los empresarios rechazaban tal propuesta. La primera porque pretendía derechamente el royalty. Los segundos, porque no querían ningún cambio en materia tributaria.

Williams Hayes, presidente del Consejo Minero, arremetía: “nuestra posición está bastante clara: ¡Estamos en contra del royalty!, ¡pensamos que no es una buena idea! Lo que estamos buscando son incentivos para invertir y no obstáculos”.

Los deseos de lograr el acuerdo al que aspiraba el ministro Eyzaguirre estaban lejos de cumplirse. Las distancias con el sector privado aumentaban. A la inversa, la posición gubernamental iba acercándose a la postura parlamentaria a la luz de un concepto en común: el royalty.

No hay marcha atrás

Hacia mediados de abril, los ministerios de Hacienda y Minería concordaban en establecer un cobro a las mineras, es decir, el royalty. La propuesta llegó a manos del Presidente Lagos quien la analizó en privado.

Aunque aún no estaba claro cómo sería el proyecto, las versiones de prensa señalaban que se establecería un cobro que variaría entre cero y tres por ciento sobre las ventas netas, dependiendo de las utilidades que generaran las empresas. Habría un período de transición de tres años en el cual éste sería deducible de impuestos.

La reacción de los empresarios no se hizo esperar. Expresaron toda su preocupación y molestia con el actuar del Ejecutivo, acusándolo de poner en riesgo la estabilidad económica, además de politizar el tema. En otro flanco, preparaban toda la artillería comunicacional y legal para enfrentarse a la iniciativa.

Sin embargo, pasaban las semanas y no había señales del proyecto. En privado morían los últimos y postreros intentos por arribar a una salida común. Eyzaguirre señalaba que la demora se debía precisamente a esa razón. Para la derecha y el empresariado sólo se trataba de alargar el proceso para acercarlo lo más posible a la fecha de la elección municipal, el domingo 31 de octubre de 2004.

Si hubo una señal de que el gobierno no daría marcha atrás en su postura fue a principios de junio. El Consejo Minero emitía un comunicado en el que rechazaba el envío del proyecto y, además, señalaba el fin de las conversaciones con el Ejecutivo. Codelco, ese mismo día, renunciaba a su participación en la entidad empresarial.

En la arena estrictamente partidista, en tanto, la situación se apreciaba compleja. Si bien el debate presentaba claramente a la Concertación apoyando el royalty, en la Alianza, al menos en público, la UDI no se había manifestado mientras que desde RN llegaban señales ambiguas.

Concientes de que se trataba de un tema país de trascendencia mucho mayor que el propio royalty, por el escenario electoral que se avecinaba, la derecha buscaba una estrategia que no los alejara en demasía del sentir popular pro regalía, pero que a la vez les permitiera enfrentar la postura gubernamental.

El gobierno sabía que no contaría con el respaldo de la UDI en el Congreso, pero confiaba en que los votos necesarios para aprobar su proyecto provendrían de RN. El diputado de ese partido, Carlos Vilches, firme defensor de la reforma, manejaba información sobre el apoyo a la iniciativa al interior de su bancada.

Sin embargo, la polémica respecto del *lobby* empresarial recién comenzaba. En el PS se llegó a decir que se expulsaría de sus filas a los militantes que se mostraran contrarios a un royalty. Esto fue lo que se hizo con el gerente general del Consejo Minero, Eduardo Loyola. Enrique Correa, de la firma Correa & Correa Consultores (léase empresa *lobbysta*), renunció a la colectividad por el mismo motivo.

Además de Correa, las gestiones del mundo empresarial lograban el concurso de otros personeros para que avalaran sus postulados. El ex senador de RN, Ignacio Pérez Walker, se transformaba en uno de los mejores interlocutores al interior de ese partido. También el ex presidente de la colectividad, Andrés Allamand (socio en un bufete de abogados del derrotado candidato a alcalde por Santiago, Jorge Schaulsohn, PPD) participaba de asesorías legales y estratégicas a favor de la gremial minera.

Pero las gestiones iban más allá. A mediados de junio la plana mayor del Consejo Minero se reunía con los presidentes de la UDI y RN, Jovino Novoa y Sergio Diez. En la ocasión pactaron un acuerdo: en vista de que algunos parlamentarios de la Alianza se mostraban proclives al royalty, ambos personeros querían asegurarse de que la gremial minera no llegaría a algún tipo de entendimiento con el Ejecutivo y quedarán solos en el rechazo a la iniciativa.

El proyecto fue más duro, la caída también

El 5 de julio de 2004 ingresaba a la oficina de partes de la Cámara de Diputados, con trámite de urgencia simple –30 días por cámara– el proyecto de ley que en su artículo primero establecía el cobro por los derechos de extracción de minerales a las empresas mineras. En su articulado exponía además que los dineros que se recaudasen se destinarían a un Fondo de Innovación Tecnológica minero.

La iniciativa contemplaba un royalty *ad valorem* de tres por ciento de las ventas brutas para la minería metálica y de uno por ciento para la no metálica, a todas las empresas con ventas superiores a 1,2 millones de dólares y una rentabilidad operacional superior al cinco por ciento.

La nueva propuesta eliminaba el rango entre cero y tres por ciento variable dependiendo de las utilidades que se había considerado inicialmente, endureciendo los términos del mismo, apuntando a que la discusión puntual se trasladaría al Congreso.

La segunda parte de la iniciativa, que consideraba el Fondo Tecnológico, era fundamental dentro de los objetivos trazados para determinar el cobro del royalty. De hecho, la mejor justificación de la regalía provenía precisamente del daño que se provoca a las zonas mineras una vez que los yacimientos se extinguen.

El dinero recaudado tendría, entonces, un uso acorde a las necesidades del propio sector minero, en orden a fomentar el mentado encadenamiento productivo, que genera toda una industria alrededor de la actividad primaria, y la investigación en temáticas de importancia para el área.

Así, el desarrollo al que se puede acceder gracias al trabajo investigativo y la elaboración local de productos finales –en definitiva, otorgarle valor agregado a la materia

prima- vendría a subsanar los posibles problemas que el cierre de los yacimientos podría acarrear a los diversos enclaves mineros.

El Presidente Lagos, en un encuentro con pobladores, aprovechaba la ocasión para defender el envío de la iniciativa y señalaba que “de cada 100 pesos que se gastan en pan, 19 corresponden a un impuesto para el fisco, y si las empresas ganan cuatro mil (millones de dólares) y pagan 400 (millones de dólares), éstas van a pagar un impuesto de 10%, menos que el que se paga por el kilo de pan”.

Aquel fue el primer día en que el abanderado presidencial y líder de la Alianza, Joaquín Lavín, se refería en concreto al tema del royalty. Sus palabras, que no descartaban de plano tal posibilidad (“debe ser estudiada con calma”), mostraban la estrategia que seguiría de ahí en más: alejarse de la postura oficialista, pero no del centro de la discusión.

Desde su sector se argumentaba que el polémico proyecto sería usado políticamente a fin de demostrar que la derecha apoyaba al empresariado, mientras que la Concertación buscaba el bienestar del país, en un período marcado por las municipales.

Los empresarios, en tanto, reaccionaron con dureza ante el anuncio, recurriendo también al tema de la politización del debate, además del consabido perjuicio a la credibilidad del gobierno y del país en general.

En una declaración pública, el Consejo Mínero emplazaba a los parlamentarios a votar en contra una medida que “afecta negativamente el empleo y la inversión, que rompe compromisos asumidos por el Estado de Chile, y que por variadas razones es inconstitucional”.

Pero la tarea de la gremial no se quedaba en ese comunicado. El diputado Vilches denunciaba, dos días después del ingreso del proyecto a la cámara, las presiones a las que se veían sometidos los parlamentarios de su partido, desde la propia bancada y desde algunos agentes externos.

Si bien Vilches no señaló a nadie en particular, expresó que “todo el mundo sabe quiénes son porque sus nombres han salido públicamente. Yo no soy el encargado de decirlo, pero básicamente se está haciendo este *lobby* y me parece que no corresponde en un tema de país”.

Sus dichos suscitaron la inmediata respuesta desde su partido, sin embargo, el propio Vilches aseguró, días antes, que 14 de los 21 diputados de su colectividad apoyarían el royalty. Pronto esa cuenta se derrumbaría drásticamente: el proyecto contó sólo con dos votos en RN.

El Ejecutivo, por su parte, rechazaba la intervención “en ámbitos parlamentarios” del sector empresarial. Eyzaguirre llegó incluso a hablar de posible “corrupción” tras el anuncio del presidente de la Sonami de recurrir al Tribunal Constitucional (instancia a la que no se acude externamente) en contra de la medida. Por último, ante la avalancha de críticas sobre la politización del proyecto, el equipo de Lagos optó por apurar el trámite y darle carácter de suma urgencia, por lo que cada cámara tenía diez días para despacharlo.

Pero la suma urgencia tampoco agradó a la oposición ni a los empresarios que volvieron a criticar ampliamente la nueva jugada del gobierno. El proyecto comenzaba a estudiarse en una comisión mixta de Hacienda y Minería de la Cámara de Diputados, desde donde pasó la primera valla, aprobado por 14 votos contra 12. El sufragio que desniveló el empate entre la Concertación y la derecha fue del diputado Vilches.

La noche previa a la votación en sala, tras una reunión de la Alianza por Chile, los presidentes de la UDI y RN llamaban a rechazar el royalty y a apoyar una propuesta alternativa que sería presentada por el líder de la derecha, Joaquín Lavín.

Al día siguiente, martes 21 de julio, el pleno de los diputados debía pronunciarse sobre el proyecto. Como era de esperarse, de los 66 votos necesarios para aprobar la iniciativa sólo se obtuvieron los 59 de la Concertación, además de dos sufragios RN (Vilches y Osvaldo Palma). De RN provinieron también las ocho abstenciones.

El “papelito” aca voy

“Ayer fue un mal día para Chile”, dijo el Presidente Lagos, y recalcó que con el rechazo a los artículos relacionados al royalty (el fondo de inversión sí fue aprobado) se le había dado “un portazo a la iniciativa”.

“No votaron en contra de un proyecto de ley, lo que ayer ocurrió es que votaron algo mucho más grave: contra la posibilidad de discutir que en Chile los chilenos podamos aplicar una regalía, un royalty, a un recurso que una vez que se saca de la tierra, nunca más volverá”, sentenció el jefe de Estado.

Mientras la derecha se anotaba como un triunfo lo sucedido en el pleno de la cámara baja, Diego Hernández, ex presidente del Consejo Minero, señalaba que esto permitía ganar tiempo al empresariado para convencer al país “de la conveniencia de mantener las reglas claras y respetar los contratos que firma el Estado con los inversionistas extranjeros”.

En las semanas que siguieron al rechazo de la iniciativa, la polémica se dividió en dos frentes: uno, la propuesta alternativa de Lavín, que quedaba en anuncio hasta el día anterior a la votación definitiva en el Senado; y dos, el mecanismo mediante el cual el Ejecutivo presentaría su proyecto en la cámara alta, además de la urgencia que se le otorgaría para su tramitación.

Respecto del primero, la derecha se alineaba tras su abanderado. Así, la batalla mediática transitaba por el camino de una lucha de declaraciones cruzadas entre el gobierno y la oposición.

Sobre la propuesta misma poco y nada se sabía. Se hablaba de elevar el precio de las patentes mineras, un impuesto ya existente en la legislación tributaria, que considera el pago por hectárea como una forma de amparo de la concesión, pero no existía un texto al respecto.

Lo que sí era conocido era el rechazo de la derecha a la eventual creación del Fondo Tecnológico. En una mirada más bien cortoplacista, la tesis planteada suponía que cualquier

aumento en la recaudación fiscal debía ir a parar a las comunas donde se encontraran las minas, sin especificar un uso determinado.

Pasaban los días y el Presidente Lagos emplazaba a Lavín a formalizar su propuesta. Intuía que sólo se trataba de una estrategia para ganar tiempo y distender la polémica. “Me gustaría que se apruebe la idea de legislar” –decía Lagos– “si alguien tiene brillantes ideas, espléndido, que las explique, las exponga, pero primero que estemos de acuerdo a que tienen que entregar un poquito más (...) Si alguien tiene mejores ideas: un papelito escrito, por favor, para poder discutir. Mientras no esté un papelito escrito, es demagogia”.

La respuesta desde la oposición apuntaba a que no entregarían una propuesta si es que no eran recibidos por el ministro de Hacienda. Lavín insistía en que su idea era mejor, mientras Eyzaguirre respaldaba los dichos del mandatario. Sostenía que esperaba tener en sus manos lo que hasta ese momento era un “proyecto fantasma”, que estaba dispuesto a recibir a los asesores de Lavín e incluso apoyar la iniciativa –si le convencía– siempre que en el Senado se aprobara legislar sobre el royalty.

“No voy a andar dejando papelitos en La Moneda, porque el alza de patentes que propongo va a recaudar más plata que el proyecto del gobierno, y estos recursos van a ir en beneficio de programas sociales en la zonas mineras”, sostenía el edil capitalino, al tiempo que señalaba que si su alternativa no era bien recibida “la presentaré cuando sea presidente”.

Al ruedo también entraba uno de los asesores y cerebro de la “propuesta”, el director de LyD, Cristian Larroulet. Éste fue el encargado de criticar la insistencia del gobierno por su proyecto de royalty, además de desafiar a Eyzaguirre a un debate público –en respuesta a similar petición del mandamás de Hacienda a Lavín– donde se demostraría que la idea del líder de la Alianza era mejor, que recaudaría más dinero y que no vulneraba la Constitución.

La mayor crítica de la derecha se refería al encono con el que el gobierno rechazaba reunirse con el sector para discutir las distintas posibilidades. Por parte del oficialismo, se

señalaba que sólo se trataba de pirotecnia para desviar la atención del tema central: el rechazo del royalty.

El gobierno no cedió. Lagos respondía a los ataques con argumento de que a la derecha se le acababa el plazo y que, debido a que no había señales de un documento concreto, la única instancia de debate sería el Senado.

Y fue precisamente allí donde el Ejecutivo perdió la primera batalla. Empecinado en que el proyecto siguiera el trámite legislativo normal, es decir, que se aprobara el texto que venía desde la cámara baja y luego reponer los artículos faltantes, se encontró con que la derecha, el martes 3 de agosto, envió el documento a la comisión de Educación y Tecnología.

El oficialismo pretendía que el texto pasara a ser estudiado por la comisión de Minería, pero el postura de la oposición fue que, al contemplar sólo un Fondo de Innovación Tecnológica, el proyecto debía ser revisado por Educación, donde no podrían incluirse los artículos relativos al royalty.

La jugada opositora obligó a un brusco cambio por parte del gobierno. Debió recurrir a una vía que había descartado horas antes de la negativa votación: utilizar el artículo 65 de la Constitución, que permite al Ejecutivo solicitar al Senado la reposición íntegra del proyecto a la cámara de origen. Para ello era necesario contar con dos tercios de los votos del hemiciclo. Difícil, muy difícil.

Ese mismo día los senadores Prokurica y Carlos Cantero, de RN; junto a Jaime Orpís y Evelyn Matthei, de la UDI; anunciaban una reunión con el gobierno en la que definirían si la Alianza votaba a favor o en contra. La respuesta del vocero del Ejecutivo, Francisco Vidal, fue tajante: el encuentro no se llevaría a cabo. La derecha debía, primero, pasar “la prueba de la blancura”. Es decir, aprobar la idea de legislar sobre la regalía.

Los dichos y contradichos entre los involucrados no se detendrían. El viernes 6, el Presidente Lagos daba un ultimátum. El lunes siguiente era el último plazo para la presentación

del “papelito”. De ser así, el gobierno suscribiría un documento comprometiéndose a introducir las propuestas en el debate en la cámara baja. La Alianza rechazaba la presión. Insistía en un acuerdo previo a la votación en el Senado. De lo contrario, anunciaban votar contra la iniciativa.

Los últimos intentos de llegar a un consenso fracasaron. Ninguna de las partes dio su brazo a torcer. El gran golpe para el proyecto del royalty llegó el lunes por la noche. Curiosamente, al igual que para la votación en la cámara baja, el día previo a la votación en el Parlamento, Lavín, acompañado de los cerebros detrás de la iniciativa, Cristian Larroulet y Andrés Fontaine, presentaba su propuesta alternativa a los medios.

Paralelamente, el abanderado de la Alianza encomendaba a un grupo de parlamentarios la entrega del documento al ministro de Hacienda y llegar a un arreglo antes de la votación. Pero la suerte estaba echada. El gobierno, si bien valoró que se oficializara la propuesta (“llegó el papelito, gana Chile” dijo el ministro Vidal), no cedió a retirar su proyecto y conversar con la oposición en busca del acuerdo previo que pedía el sector.

La propuesta alternativa

El famoso papelito apareció. La misma noche del lunes 9 de agosto, gobierno y oposición se reunían para la entrega formal del texto, denominado “Tributación Minera: Una Propuesta Justa y Eficiente”, preparado por el equipo asesor de Lavín. Éste mantenía su llamado a rechazar el proyecto del gobierno mientras defendía el propio.

La petición de la derecha era postergar la discusión de la iniciativa gubernamental en el Senado. Postulaban a un consenso y a que sus indicaciones serían estudiadas. Sabían que de aprobar la idea de legislar el oficialismo podía no dar cabida a sus ideas. A la vez, tenían una

buena excusa para votar en contra: su proyecto era mejor y la intransigencia del Ejecutivo echaba por la borda la posibilidad de que las mineras pagaran más.

Más allá de la utilización política del documento, presentado horas antes de la votación definitiva en el Senado, el texto alternativo contemplaba dos líneas independientes para obtener mayores recursos.

Una, vía aumento progresivo de las patentes mineras para las concesiones metálicas, no metálicas y de exploración que superen las cinco mil hectáreas. El alza sería escalonada y dependía del nivel de hectáreas que posea el contribuyente. Con esta medida, según los técnicos, se reunirían cerca de 40 millones de dólares. El 50 por ciento de esta recaudación debía ir a la comuna donde se emplaza la pertenencia. El resto, a un fondo común municipal.

La segunda decía relación con un cambio en el sistema de invariabilidad tributaria dispuesto por el DL 600. En primera instancia, las empresas debían renunciar al artículo 11 bis del mencionado decreto para modificar la estructura tributaria a la que se veían afectos y someterse a las reglas generales de tributación sobre los retiros, establecidas a partir del año 2001.

Además, señalaba que los inversionistas tendrían que cancelar “una sobre-tasa anual sobre el impuesto adicional a la renta, de tres por ciento sobre la utilidad bruta, no renunciable, lo cual les permite estabilidad en materia de tributos a la renta y otros de carácter sectorial durante un plazo adecuado para el desarrollo de sus proyectos de inversión”.

Por último, y para transparentar el actuar de las empresas mineras, el documento proponía la transformación de todas las sociedades contractuales en sociedades anónimas. En teoría, concluía, estas modificaciones conseguirían recaudar unos 127 millones de dólares que podrían llegar a los 247 millones si se incorporaban nuevos proyectos.

Si bien las críticas no llegaron sino hasta después del rechazo en el Senado, vale la pena mencionar que el ministro de Hacienda, el miércoles 11 de agosto, se refería a la propuesta

como “una perfecta burla”. Eyzaguirre sostenía que tras revisarla con su equipo técnico llegaron a la conclusión que el aumento de las patentes no conseguiría recaudar, en la práctica, más de dos millones de dólares.

Respecto del otro punto, el diputado del PS y presidente de la comisión de Hacienda de la cámara, Camilo Escalona, señalaba que la derecha, con su propuesta, pasaba por sobre sus propios dogmas al pretender cambiar el sistema tributario, tanto en el aumento de las patentes como en la alteración de la invariabilidad tributaria.

“Antes dijeron que era gravísimo para el país violar las reglas del juego, pero lo que anunciaron del proyecto era una clarísima violación a las reglas del juego. Es decir, la oposición tratando de evitar aprobar el royalty tuvo un costo mayor”, sostenía Escalona⁸⁴.

A su vez, el diputado Mulet declaraba que la alternativa se trataba de un “volador de luces”. Explicaba que el mecanismo esgrimido fue descartado por su partido cuando, en el debate del año 2003, el PPD lo presentó como una posibilidad distinta del royalty.

“Parte de una premisa falsa y más bien obedece a un afán comunicacional de la UDI, de no quedarse debajo de un tema como el royalty, que la ciudadanía lo ha entendido y es partidaria de él. No tiene otra lógica, es una propuesta improvisada, hecha a última hora”, concluía.

⁸⁴ “Habrá royalty antes de las próximas elecciones presidenciales”, en Diario Financiero. Chile. Págs. 40-41. 13 de agosto de 2004.

La estocada final

Dos tercios de los senadores debían dar el sí para que el proyecto de royalty del Ejecutivo volviera a discutirse en la cámara de origen, es decir, la de Diputados. Ya varios días antes Adolfo Zaldívar había dicho que era una tarea casi imposible.

El fuego cruzado entre gobierno y oposición no terminaba. El mismo día de la votación la derecha emplazaba nuevamente al oficialismo a congelar su iniciativa de royalty, de lo contrario rechazarían la idea de legislar. Eran las últimas horas de vida de un proyecto que entre el aprovechamiento político y la intransigencia, por ambas partes, tuvo siempre muy pocas esperanzas de ver la luz.

El llamado a congelar el proyecto que establecía la regalía lo hizo el asesor lavinista Cristian Larroulet. Era la respuesta a las palabras formuladas esa misma mañana por el Presidente, que comparó el tema del royalty con el Plan AUGE. Lagos señaló que de no haberse aprobado, en su momento, la idea de legislar al respecto hoy no existiría tal reforma, la que fue sufriendo distintas modificaciones en el tránsito parlamentario.

Así, el itinerario a partir de las 16 horas de ese martes 10 de agosto parecía ya trazado. No influyó en la votación la gran cantidad de personas que asistieron ese día a las tribunas del hemicycle, las cuales fueron desalojadas por los incidentes que comenzaron a protagonizar una vez que el presidente del Senado, Hernán Larraín, inició el debate.

La sesión se vivió en un ambiente tenso y se vio interrumpida en numerosas ocasiones por los gritos, aplausos y pifias provenientes desde las tribunas. El ministro de Hacienda había tomado en dos ocasiones la palabra para justificar por qué se debía aprobar la idea de legislar. No lo dejaron en una tercera ocasión.

La derecha, aseguraba que si votaban a favor sus propias indicaciones no podrían ser incluidas en el texto del gobierno, por lo que se mantenía en su postura negativa. La

senadora Matthei ocupaba gran parte de su tiempo en alabar las bondades de la propuesta alternativa de Lavín.

Llegaba la hora de la verdad. La tensión se sentía en el aire. El senador Orpis se enfrascaba en un áspero diálogo con Eyzaguirre. Recriminaciones cruzadas antes de la votación final. El resultado: 26 senadores (toda la Concertación, el independiente Nelson Ávila más Prokurica y Cantero, de RN) votaron a favor; 19 votaron en contra, todos de la oposición; y una abstención (Mario Ríos, RN).

El proyecto recibía así el golpe de gracia. La oposición lograba frenar en seco las intenciones del Ejecutivo de sacar adelante el cobro de una regalía apoyada por más del 70 por ciento de la ciudadanía. Y con un costo político menor al que se podría suponer gracias a la astucia con la que obró el sector.

Persistirán las dudas sobre la real voluntad política del gobierno para materializar su propia iniciativa. Quizá un manejo menos confrontacional pudo lograr otro desenlace.

Tampoco quedarán claras las verdaderas intenciones de la derecha al presentar su propuesta alternativa: ¿Era un mayor aporte de las mineras el objetivo central? ¿O sólo se trataba de distender la lucha, aminorar costos políticos y, en definitiva, sepultar el royalty?

A la postre, los únicos ganadores fueron los empresarios del sector minero que, tras un arduo trabajo de *lobby* y lavado de imagen, vieron como no se variaba un ápice de la legislación vigente, ampliamente favorable a sus intereses.

Y si de perdedores se puede hablar, perdió Chile. Perdieron las comunas mineras que verán como sus recursos naturales no renovables se irán disolviendo en el tiempo, mientras que los empresarios se marcharán con sus ganancias a invertir a otro lugar, ojalá tan atractivo para sus bolsillos como lo ha sido nuestro país hasta este minuto.

La muerte del royalty se firmó el 10 de agosto del año 2004. ¿Existirá vida después de la muerte? Los empresarios son escépticos.

Fuentes de Consulta

Entrevistas personales

- Hernán Hochschild, presidente de la Sonami. Junio 2003.
- Patricio Cartagena, vicepresidente de Cochilco, Junio 2003.
- Patricio Meller, profesor titular de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y director de Codelco. Agosto 2003.
- Jorge Lavandero, senador por la Novena Región. Septiembre 2003.
- Julián Alcayaga, economista. Septiembre 2003, diciembre 2003.
- Orlando Caputo, economista, director de Cetes. Noviembre 2003.
- Hernán Soto, ex subsecretario de Minería (1970-1973). Diciembre 2003.
- Armando Uribe, abogado, ex profesor de Derecho Minero. Diciembre 2003.
- Gastón Frez, general retirado del Ejército de Chile. Enero 2004.

Libros

- ALCAYAGA, Julián, El libro negro del metal rojo, la concertada expoliación del cobre chileno Aremi Ediciones. Santiago. 2º Edición, 2001. 347 págs.
- BOASSI, Vanessa. El dominio del Estado sobre las minas en la legislación chilena. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Facultad de Derecho. Universidad de Chile, 1999. 128 págs.
- CAVALLO, Ascanio. SALAZAR, Manuel Y SEPÚLVEDA, Oscar. La historia oculta del Régimen Militar. Editorial Grijalbo. Santiago, 1997. 552 págs.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. 2001. Tomo 8.
- Enciclopedia Larousse en diez volúmenes. Tomo octavo. Ed. Planeta. Barcelona, 2ª Edición, 1984.
- LAVANDERO I., Jorge. La Quimera del Cobre. LOM Ediciones Ltda. Santiago, Chile, 1999. 218 págs.
- LAVANDERO, Jorge. El cobre NO, es de Chile: el cobre no es de Chile. Santiago. Chile, Eds. Tierra Mía Ltda., 2001. 228 págs.
- MELLER, Patricio. Dilemas y debates en torno al cobre. Dolmen Ediciones. Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, 2002.
- MÖNCKEBERG, María Olivia, El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno. Ediciones B. Santiago, Chile. 5º Edición. 2001. 269 págs.
- NOVOA M., Eduardo. La nacionalización chilena del cobre, comentarios y documentos. Ediciones Quimantú, Santiago, Chile, 1972. 478 Págs.
- URIBE, Armando. Carta abierta a Agustín Edwards. LOM Ediciones Ltda. Santiago, Chile, 2002. 96 págs.

Artículos de Prensa y Documentos

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley N° 18.985. Establece normas sobre reforma tributaria, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 1990.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley 19.137, Establece normas sobre pertenencias mineras de Codelco-Chile que no forman parte de yacimientos en actual explotación, publicada en el Diario Oficial el 12 de mayo de 1992.
- Boletín N° 3469-08, Cámara de Diputados, Moción Parlamentaria que modifica la ley N° 18.097, Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras. estableciendo una justa compensación por la explotación de determinados recursos naturales no renovables. Ingresada el 10 de marzo de 2004.
- “Confiamos en que no habrán cambios en las reglas del juego”, en Boletín Minero N° 1170 (Junio 2003), Pág. 18.
- “Duelo minero” en Revista Qué Pasa, N° 1424 (25 de julio 1998). Pág. 60.
- “El cascabel a la minería: la Ley Constitucional Minera”, en Boletín Minero N° 1163 (Noviembre 2002) Pág. 40.
- “El entierro del royalty”, en Revista Qué Pasa N° 1681 (27 de junio 2003). Pág. 80.
- “Habrá royalty antes de las próximas elecciones presidenciales”, en Diario Financiero. Chile. Págs. 40-41. 13 de agosto de 2004.
- “Historia de la Ley Constitucional Minera”. en Boletín Minero N° 1168 (Abril 2003) Págs. 12-14.
- “La exploración minera siempre será una inversión”, en Boletín Minero N° 1132 (Abril 2000), Pág. 14.
- “La visita más polémica” en Revista Qué Pasa, N° 1493 (20 de noviembre 1999). Pág. 68.
- “Minería privada enfrenta a Eyzaguirre por royalty”, en Diario El Mercurio. Chile. Cuerpo B. Pág. 1. 20 de febrero de 2004.
- MAIRA, Luis. Camino a la nacionalización del cobre, en Revista de derecho económico. Año 1971. Págs. 19-68.
- “Queda la sensación de que se está recurriendo a un verdadero asesinato de imagen en la minería”, en Boletín Minero N° 1170 (junio 2003), Pág. 40.
- “Que las mineras paguen impuestos”, en Diario La Nación. Chile. Pág. 7. 07 de enero de 2004.
- TOMIC, Radomiro. ¿Por qué es inaceptable la nueva Ley Minera? s.n. Santiago, Chile. 1983. 5 págs.

Fuentes legales

- Constitución Política de la República de Chile de 1980, octava edición oficial, aprobada por Decreto N° 890, del Ministerio de Justicia, del 14 de septiembre de 2000.
- Código Civil, 1855, decimocuarta edición oficial, aprobada por Decreto N° 803, del Ministerio de Justicia, del 29 de agosto de 2000.
- Ley N° 18.097, Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, del Ministerio de Minería, publicada en el Diario Oficial de 21 de enero de 1982.
- Decreto Ley N° 1349 de 1976 cuyo texto fuera refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto Con Fuerza De Ley N° 1, del Ministerio de Minería, Ley Orgánica de COCHILCO, publicado en el Diario Oficial el 8 de enero de 1987.
- Decreto Ley N° 824 de 1974 aprueba texto que indica de la Ley sobre Impuesto a la Renta, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1974.

Recursos electrónicos

- ALLENDE GOSSENS, Salvador. Discursos del Presidente Salvador Allende Gossens: Nacionalizar el cobre, discurso pronunciado por el Presidente Salvador Allende en la Plaza de la Constitución de Santiago. 21 de diciembre de 1970. Disponible en Internet <<http://www.chilevive.cl/homenaje/allende/cobre.shtml>> [Consultado el 20 de julio de 2004]
- CAPUTO, Orlando, La sobreproducción de cobre creada desde Chile. Disponible en Internet, en Área Minera <<http://www.areaminera.com/documentos/papers/4.act.>> [Consultado el 20 de julio de 2004]
- CAPUTO, Orlando. Royalty, tributación y sobreproducción de cobre. Disponible en Internet. <http://www.attac.cl/noticias/2003/07_julio/royalty_para_el_cobre.html> [Consultado el 20 de julio de 2004]
- “Claves de un despojo”, en Revista Punto Final N° 521, (junio 2002). Disponible en Internet <<http://www.puntofina.cl/521/disputada.htm>> [consultado el 20 de julio de 2004]
- “DC anuncia proyecto de ley para aplicar royalty a la Gran Minería”. Disponible en Internet, en Partido Demócrata Cristiano, DC Noticias, (27 de mayo de 2003) <http://www.pdc.cl/cgi-bin/dc_noticias.pl?notid=573&mas=true> [Consultado el 25 de julio de 2004]
- Diario electrónico Zona Impacto. Disponible en Internet <<http://www.zonaimpacto.cl>>
- Diario electrónico El Gong. Disponible en Internet <<http://www.diarioelgong.cl>>
- “El cobre: un caso de nacionalización truncada”, en Revista Punto Final N° 502. Disponible en Internet <<http://www.puntofina.cl/010730/nactxt2.html>> [visitado 20 de Junio de 2004]
- “El silencio de los inocentes” en Revista Qué Pasa, edición del 30 de agosto de 2002. Disponible en Internet <<http://www.quepasa.cl/revista/2002/08/30/t-win.html>> [Consultado el 20 de julio de 2004]
- “Encerrona a las mineras”, en Revista Qué Pasa, Edición del 27 de enero de 2004. Disponible en Internet <<http://www.quepasa.cl/revista/2004/02/27/t-win.html>> [Consultado el 20 de julio de 2004]

- “Estatuas de cobre”, en Diario La Nación, del 18 de enero de 2004. Disponible en Internet
<http://www.lanacion.cl/p4_lanacion/site/artic/20040117/pags/20040117175424.html>
[Consultado el 20 de julio de 2004]
- FARÍAS, Roberto, “El cobre chileno, los nuevos caminos a la usurpación” en Fundación Terram, Serie Investigación Periodística N° 3 (Diciembre 2002). Disponible en Internet, en Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo CENDA
<http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Cobre/Cobreterram.pdf> [consultado el 20 de julio de 2003]
- IBÁÑEZ, Ciro, “Minera Disputada de Las Condes: el despojo a un país de sus riquezas básicas” en Fundación Terram, Análisis de Políticas Públicas N° 14 (Diciembre 2002). Disponible en Internet
<<http://www.terram.cl/Documentos%20Terram/An%20El%20lisis%20de%20Pol%20EDticas%20P%20Fablicas/App%2014%20Minera%20Disputada.pdf>> [consultado el 20 de julio de 2003]
- “La chilениzación: un tímido paso”, en Revista Punto Final N° 548, (julio 2003). Disponible en Internet <<http://www.puntofinaล.cl/548/ellegado.htm>> [consultado el 20 de julio de 2004]
- “La tributación de las empresas mineras” en Revista Digital El Táбano, N° 1424 (abril 2004). Disponible en Internet
<<http://www.eltabano.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=107>> [consultado el 20 de julio de 2004]
- PARSONS, Bob, “Comparative Mining Tax Regimes” (1998). Disponible en Internet, en NRSD Natural Resources and Sustainable Development <<http://www.natural-resources.org/minerals/generalforum/csr/docs/guidelines/Comparative%20Mining%20Tax%20Regimes%20-%20PWC.pdf>>
- RIESCO, Manuel. Análisis de resultados financieros de la industria del cobre en Chile Minera Escondida y Codelco, 1998-2002. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). Disponible en Internet
<http://cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Pub_MR/Ensayos/Cobre/Escondida/Escondida.doc> [Consultado el 20 de julio de 2004]
- RIESCO, Manuel. Chile: Propuesta para un nuevo esquema de impuestos a la minería (Visiones Económicas, N° 210, Octubre 2002). Disponible en Internet
<<http://cep.cl/Arcis/Visiones/Visiones0210/Visiones0210.html>> [Consultado el 20 de julio de 2004]
- “William Hayes: ‘Está en juego la palabra del gobierno’”, en Revista Qué Pasa, Edición del 12 de marzo de 2004. Disponible en Internet
<<http://www.quepasa.cl/revista/2004/03/12/t-12.03.QP.NEG.HAYES.html>>
[Consultado el 20 de julio de 2004]