

Chapter Title: INTRODUCCIÓN

Book Title: Atacama : desierto de la discordia

Book Subtitle: minería y política internacional en Bolivia, Chile y Perú

Book Author(s): Francisco Zapata

Published by: El Colegio de Mexico

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv3dnqfc.5>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This content is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



El Colegio de Mexico is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Atacama : desierto de la discordia*

JSTOR

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Empresa Minera del Centro del Perú, Corporación del Cobre de Chile, y Corporación Minera de Bolivia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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