

SANTIAGO, 22 de Marzo de 1971

Señor Vicerrector de Comunicaciones
y Extensión Universitaria de la
Universidad Católica de Chile
Don Eduardo Cuevas Valdés
PRESENTE

Señor Vicerrector:

Me ha solicitado Ud. la opinión que me merecería el trabajo hecho por el Sr. Luis Maíra Aguirre, titulado "El Camino a la Nacionalización del Cobre"; subtítulo "Las Negociaciones entre el Estado Chileno y la Compañía Anaconda".

Me permito acompañar el juicio que me ha merecido dicho trabajo.

Agradezco a la Universidad Católica de Chile la confianza que ha tenido para encomendarme dicho trabajo.

Quedo como siempre a su disposición,

ALEJANDRO HALES JAHARNE

AHJ/prt.

EL CAMINO A LA NACIONALIZACION DEL COBRE

"Las Negociaciones entre el Estado Chileno y la Compañía Anaconda".

Me ha solicitado la Vice Rectoría de Comunicaciones de la Universidad Católica, mi opinión respecto del trabajo del Sr. Luis Maira Aguirre, titulado "El Camino a la Nacionalización del Cobre"; subtítulo "Las Negociaciones entre el Estado Chileno y la Compañía Anaconda".

Este trabajo está dividido en 3 partes. La primera, se refiere a los llamados Convenios del Cobre (1964), cuya primera etapa fue la discusión de la Ley que permitirían realizar el programa que planteara al país, el candidato Don Eduardo Frei Montalva y que terminó con la dictación de la misma (Ley 16.424), en 1964.

Esta parte del trabajo del Sr. Maira abarca dos aspectos: a) la Política de Chilenización y, b) el funcionamiento del Convenio de 1964.-

La Segunda parte del documento analizado se refiere a la Nacionalización Pactada y la tercera a "Las Posibilidades de una Nacionalización Inmediata".

Desde el primer momento, el Sr. Luis Maira, en su presentación del trabajo, demuestra que no se trata sólo de investigar, exponer o hacer un aporte de alto nivel académico. No, es "la contribución a que Chile enfrente en forma definitiva los problemas que derivan de su dependencia anterior", y su buen propósito para defender el interés nacional lo hace anunciar que "diseñará en este campo los mejores caminos para Chile, y analizará" con objetividad y espíritu crítico las proposiciones oficiales.

Recuerda la política tradicional que existió en Chile frente al cobre, antes que su movimiento político, la Democracia Cristiana, fuera Gobierno, y la sitúa en los justos términos de una política gubernativa que solo miraba al Cobre de la Gran Minería, como recurso tributario inagotable. Se refiere la política de Chilenización de 1965 y se asoma al futuro en la etapa que, ve con alborozo en que Chile asegurará la plena propiedad y gestión de los principales yacimientos mineros.

El trabajo lo escribe el Sr. Maíra cuando la Nacionalización de Chuquibambilla y El Salvador estaba acordada en la forma que lo abordó el Presidente Sr. Eduardo Frei. De inmediato, en 1969, la mayoría absoluta de dichas Empresas y el año 72, la ansiada Nacionalización total, pactada, convenida e irrevocable.

En la primera parte, hay poca claridad en los elementos usados. Da, el Sr. Luis Maíra, demasiada importancia y reproduce in-extenso los documentos previos a la dictación de la Ley (16.624).- Esas bases de convenio fueron antecedentes que sirvieron de redacción al Mensaje, pero no hay duda que él, en su calidad de legislador acucioso, debió insistir y canalizar su trabajo, no en los antecedentes, sino en la tramitación legislativa que fue larga y que, sin duda, aporta elementos definitivos de mayor importancia.

Reproduce, anticipa juicios, da importancia a hechos que no lo tienen y a otros, como el caso de la Sociedad Explotadora Cordillera, le asigna la enorme importancia de ser la determinante que "Indujo" al Gobierno de su partido "a entablar las negociaciones".

Olvida el Sr. Maíra, que fue el propio Gobierno del Presidente Frei que no quiso nunca llevar adelante las negociaciones de Cordillera, pese a haber sido urgido muchas veces por Chile Exploration Co.

De los documentos primitivos, nos lleva repentinamente a las franquicias y regímenes de retornos, dándonos el detalle minucioso de todas ellas. Después de esta larga exposición, hay algunas líneas referentes al cumplimiento del Programa de Inversiones, y un reconocimiento al logro de "un porcentaje bastante alto de las Inversiones en Chile".

Si hubiera ahondado en este aspecto, que no ha sido jamás tratado con extensión, habría podido comprobar el Diputado Maira, que no solamente el cobre significa una "estructura económica dual", sino también, que el desarrollo de un programa minero, como el que se ha efectuado en Chile, el mayor en el mundo - en un solo programa - "contribuye a dinamizar el sector industrial y asumen el papel de un factor altamente dinámico en el proceso industrial del país".

La opinión del economista francés, Raymond Barré, que se refiere al uso del cobre, también resulta apropiada a un plan de expansión minero, como el que se hizo en Chile entre los años 1966 y 1970. Industrias que pudieron trabajar, nuevas empresas que se establecieron para abastecer a la Gran Minería, el aporte de nuevas técnicas y procesos tecnológicos modernos son, entre otras cosas, algunas de las positivas consecuencias que significó al Plan de Expansión de la Minería en el Gobierno Demócrata Cristiano.

Este impulso al desarrollo industrial chileno, y a las fuentes adicionales de trabajo que el Programa Minero significó, no han tenido una justa preocupación, no han sido destacados.

En medio de transcripciones de los documentos de Inversión, el autor incluye otras materias, precios, causas de las alzas, huelga en Chile, en Zambia, Guerra del Viet Nam, plantea los altos beneficios de Anaconda en sus filiales chilenas, especialmente en los años 1967 y 1968, y usa el argumento al

igual que los gobernantes chilenos en el periodo anterior, que solamente destacaron las utilidades y nunca aceptaron las explicaciones de Anaconda que esos altos precios se debían, en parte, a la "Gran Huelga en EE.UU." en que ellos fueron afectados por la pérdida de su producción en ese país.

Cuando se refiere el Sr.Maira, a los altos precios del cobre, avanza más allá de los informes de terceros, para sentar la premisa de que el precio depende "de su escasez o abundancia como un recurso estratégico". Después de esta opinión contundente, nos avanza un juicio catastrófico: "todas las reservas declaradas por los países productores, al ritmo actual de explotación, se agotarán antes de 25 años". (datos de 1965).

Si el postulante, hubiera ahondado en fuentes de mayor autoridad, no habría llegado a tan fatídicas predicciones.

Del pesimismo al optimismo. Después de dar a conocer su opinión, predice que "una vez normalizados los precios, deberán permanecer constantes por sobre los 40 ¢.

Y en cuanto a sustitución masiva, las descarta porque lo dicen "todas las personas que han estudiado en profundidad el problema". Y el juicio de Don Raul Saez es recogido con entusiasmo, por eso, después de citarlo in-extenso, termina concordando con la opinión del ilustre citado. Pero en el broche final de su juicio, un error en cuanto a las posibilidades de Chile. Se queda corto. Si la producción llega a los niveles previstos en el Programa Minero de la Democracia Cristiana, y si se completa la nacionalización de acuerdo con lo pactado en 1969, los ingresos de Chile en 15 años superarán los 6.000 millones de dólares. Claro que para ello es necesario mantener la capacidad productiva de las empresas, hay que manejarlos como negocio de Chile, y no

de grupos, partidos o movimientos; hay que mantener la capacidad técnica, y aumentarla, hay que desarrollar los programas de investigación científica y tecnológica, hay que saber comercializar el cobre, y hay que completar en suma el programa que anunció, desarrolló y cumplió el partido del Sr.Maira, en el sexenio 1964-1970.

LA NACIONALIZACION PACTADA

El Sr.Maira, al referirse a la Nacionalización Pactada, da unos antecedentes y construye una teoría que termina en que "el Presidente de la República debió hacerse eco de esta inquietud".

Lamentamos esta equivocación y olvido del Sr.Maira, pues él sabe, por información directa que se le proporcionó en ese entonces, que el trabajo sobre la posibilidad de la nacionalización de las Empresas de Anaconda en Chile, estaban siendo estudiadas por el Gobierno de Frei, muchos meses antes del anuncio de negociaciones que hiciera el 21 de Mayo de 1969. Recordará el Proyecto de Ley que sobre la materia existía redactado y que él solicitó conocer.

Pero, en todo caso, no vale la pena insistir en el punto. Pero resulta curioso que una realización de su Gobierno, iniciativa de él, y aprobada por su Partido, aparezca disminuída y desmerecida en su origen.

Pero el autor va recogiendo discursos, anuncios y opiniones extranjeras. Algunas las enuncia, otras las destaca. Entre las extranjeras que apoyaron la Nacionalización de Anaconda, hecha por el Presidente Frei, reproduce opiniones del Gobierno militar y nacionalista del General Velasco, y

destaca que "curiosamente los más entusiastas partidarios del acuerdo fueron personeros de inspiración marxista".

Después de dar a conocer las bases de la Nacionalización, se introduce en el campo jurídico y analiza el "concepto económico de nacionalización".

En este análisis aparece el interés del futuro abogado. Maira busca y estudia. Bernard Chenot le da la partida: "jurídicamente, nacionalizar una empresa es hacerla pasar del sector privado, al sector público".

Cita a Henry Laufenburguer, da a conocer casos de nacionalizaciones, y la llega a considerar "una de las figuras jurídicas más características del Derecho Económico contemporáneo". Para Maira, nacionalización no es privativa del socialismo, y es una fórmula común a cualquier tipo de organización económica "adquiriendo especial relieve en los países en vías de desarrollo". Su opinión culmina con una cita de Cheot, que él considera un acierto: "es en la teoría económica, y en el Derecho Público donde figuran las nociones de la nacionalización, no en la metafísica".

Termina su apreciación jurídica diciendo que la negociación con Anaconda en un sentido amplio hay nacionalización. Pero, agrega una particularidad, "ésta se ha producido por un acuerdo, en que el Estado no ha hecho uso de las atribuciones que le son esenciales, y que lo definen como Persona Mayor! en el Derecho Público.

De aquí en adelante, el autor reproduce todos los documentos que el Gobierno dió a conocer a la opinión pública, al Senado, a la Cámara, y a los Partidos, y sobre los cuales no cabe comentarios.

Respecto al uso de las cifras, de los cuadros y de los supuestos económicos, debemos referirnos al análisis económico realizado en esta

tésis del Sr. Maira.

Al analizar la compra de las Empresas, el juicio crítico del autor es breve respecto al 51%. En general admite que son favorables para el país las condiciones de precio y plazo, pero desliza una duda que nunca existió, ni para los negociadores, ni para el país. Al referirse al valor de las minas dice que "esta situación no se encuentra definitivamente esclarecida". La negociación que terminó al formarse las Sociedades Mixtas Chuquicamata S.A. y El Salvador S.A., confirmó plenamente la declaración del Gobierno.

Respecto a la compra del 49%, incurre en su juicio crítico en errores increíbles. La primera observación sobre el monto del pago que se debe anticipar, olvida que la negociación determinó que al momento de concretar la compra del 49%, deberá cancelarse el 60% del saldo insoluto a la fecha. El 40% restante debe cancelarse con las cuotas normales establecidas al comienzo de la operación. Esto significa que durante un plazo de 4 años Chile percibe el 100% de la utilidad del negocio sin cancelar un solo dólar por concepto del 49% del valor libro hasta después de terminar el monto insoluto del 51%.

Por otra parte es conveniente indicar que, si bien es cierto, se hace un desembolso importante al momento de concretar la compra ya comprometida del 49%, no es menos cierto que a precios de 50 ¢ y 55 ¢ por libra de cobre durante el año 1973, una vez deducidos todos los pagos, incluso el 60% del valor libro insoluto, el Estado percibe 133, o, 188 millones de dólares, según sea la alternativa.

Olvida también que las utilidades correspondiente al 51% de Chile, se empezaron a percibir antes de pagar un sólo dólar. Y más aún, el monto de lo recibido por el solo concepto de sobreprecio en los 6 meses de 1969 y en 1970, es mayor que todo el precio a pagar por el 51% y en 12 años.

Respecto a la censura directa que el Sr. Maira hace (pag.97) sobre el criterio de rentabilidad para determinar la indemnización, nos parece errónea. Da como una alternativa ciertamente más equitativa la indemnización fundada en el valor de avalúos o tasación realizada especialmente al efecto.

Queremos señalar que este criterio ha sido ácidamente atacado por el mismo señor Maira, al referirse al caso de la chilenzación de "El Teniente", que es un ejemplo concreto de la aplicación de su proposición. Podemos agregar que este método para determinar el pago fue planteado por los representantes de Anaconda en la negociación y rechazado de plano por la parte chilena, por considerarlo gravemente inconveniente para el interés del país.

Al leer el último párrafo de la pag.96 del trabajo, hemos podido constatar una crítica grave y que la realidad ha demostrado no tener fundamento. El Sr. Maira hace un "análisis elemental" ya que basta con él para descartar la posible baja del precio en forma brusca antes de 1972. El tiempo ha mostrado que las predicciones de este tipo deben ser hechas con un conocimiento acabado del mercado y después de estudios serios sobre las posibilidades futuras. En los últimos 6 meses el precio ha sido inferior a los 50 ¢ por lb., es decir, ha bajado cerca de 25 ¢ comparado con el promedio de los 6 meses inmediatamente anteriores a esta fecha.

Sobre este particular, es necesario recordar que los representantes de Anaconda, quisieron ponerse a cubierto de una baja brusca en el precio, y solicitaron que los pagarees correspondientes al 49% tuvieran como mínimo el valor de libros. La Comisión Negociadora se opuso a cualquiera limitación por este concepto, respecto a un valor tope mínimo a resultar por variaciones en el precio. Las cotizaciones actuales han confirmado el buen criterio con que se actuó en dicha oportunidad. Por ello, que los pagarees del 49% solamente se otor-

garon por el 80% del valor libros, como valor provisorio.

El trabajo continúa dando a conocer otras bases de la negociación, sin ningún aporte especial.

Más adelante se refiere al Sobreprecio en beneficio del Estado. Al referirse a esta materia, recuerda que la inquietud por este aprovechamiento en beneficio del Estado, nació a fines de la Segunda Guerra Mundial y calcula una pérdida para el país, por haberse mantenido el precio estable en 11,5 £, en una cifra cercana a los 500 millones de dólares. Se ha quedado corto el Sr. Maíra, y las pérdidas para el país fueron muy superiores. Recuerda lo que fue una verdadera contribución de Guerra de parte de Chile y como la primera expresión de poder obtener el sobreprecio para el país, se originó durante la guerra de Corea en el año 1950. Enseguida, analiza con entusiasmo el llamado Convenio de Washington. .- Cuando se refiere al rendimiento que dicho convenio significó durante su vigencia da cifras que son inferiores a las dadas a conocer por don Radomiro Tomić, que fué uno de los personeros que negoció dicho acuerdo, durante la Presidencia de don Gabriel González Videla.-

Pudo ahondar un poco más el señor Maíra en este aspecto, y en los antecedentes legales que significaron la tan gravosa limitación que el país sufrió durante el Gobierno del Frente Popular. Como lo recordara muy bien don Radomiro Tomić en Febrero de 1963, " la ley 7160, dictada en 1941 por el Gobierno del Frente Popular, que si bien representó algunas ventajas con respecto a la situación anterior, contenía dos limitaciones muy serias para el interés nacional. En efecto, esa Ley fijó el precio de cobre en 11 1/2, c, por libra "para toda la duración de la Segunda Guerra Mundial," y reservó de hecho, a favor de las compañías productoras norteamericanas, la exclusividad de las exportaciones

de cobre refinado, que representaba el 95% del tonelaje de cobre exportado por Chile. ¿Cómo hubiera calificado Don Luis Corvalán estos arreglos si los Comunistas no hubieran tenido en ellos la participación que tuvieron?" ~~X~~

También habría sido conveniente haber estudiado el Mensaje que sirvió de antecedentes a la Ley 11.828 y que, en sus artículos finales, establecía concretamente el sobreprecio, y que entiendo no prosperó en la tramitación de la Ley.

Enseguida, seguramente por no tener una información completa, cree que el Gobierno del Presidente Frei, fue inducido a incorporar en el Mensaje del 21 de Mayo de 1969 el problema del sobreprecio. Ello no es efectivo. Recuerda un problema planteado en la Convención de su Partido y da a conocer las razones públicas que se dieron en contra de la iniciativa del sobreprecio pero, sin duda, debió tener presente, como hombre de derecho que las verdaderas razones estaban en las dificultades de orden legal para aplicar el sobreprecio a las Empresas de cobre de la Gran Minería, ya que ellas tenían la garantía de que no se les aplicaría impuesto que les resultara discriminatorio, Aún más, en el Ministerio de Minería, en esa época, se estudiaron diversos proyectos para obtener por medio del Proyecto de Ley una fórmula de sobreprecio que no resultara discriminatoria y, por lo tanto, fuera aplicable a las Empresas del Cobre. Razones de alto interés nacional hacen imposible una explicación más profunda del punto pero, que es perfectamente entendible. De esta manera, cualquiera argumentación, cualquier juicio crítico pierde toda validez, lo único que queda en pie es que el establecimiento del sobreprecio, vía Convenio, fue, indudablemente, más beneficiosa para Chile, primero porque la estableció sin tener que esperar la tramitación de una Ley que podía ser objetada y, segundo, porque ha producido rendimientos para Chile de gran magnitud y en las mejores condiciones

para el país. En efecto, en los 6 meses de 1969 el sobreprecio produjo al Estado Chileno, cerca de 80 millones de dólares y se calculaba que, si en 1970, el nivel de precios fuera alrededor de 68 £, sólo por sobreprecio y sin considerar los ingresos por impuestos, ni por la participación del 51%, el Estado de Chile obtendría 55 millones de dólares en Chuquicamata, 25 millones de dólares en El Salvador y 57 millones de dólares en El Teniente. O sea, que por el sólo concepto de sobreprecio, los 6 meses de 1969 y el año 1970 significó para Chile una entrada superior al valor total de la compra del 51% de Chuquicamata y El Salvador que se paga en 12 años plazo.

Respecto a las objeciones adicionales que plantea frente a la Nacionalización Pactada, recoge algunas opiniones de los Sectores de Oposición que, aunque hayan sido repetidos, no alcanzan a tener visos de validez o de verdad. Cree, como los opositores a su Gobierno, "que Anaconda hará una explotación fraudulenta", olvidándose que Anaconda solo tiene una Asesoría, que la Administración de las Sociedades Mixtas y, por lo tanto, de las Minas, corresponde al Directorio de las Sociedades en las cuales el Estado de Chile es mayoritario. Y en el hecho, ha sido el Directorio, previos estudios y planes realizados por los más calificados técnicos chilenos, el que ha probado los Planes de Explotación para los próximos 5 años. En cuanto a la segunda crítica que hace, "riesgos de un agotamiento rápido de las reservas", el Sr. Diputado estuvo presente y conoció los informes que el Ministro de Minería, de ese entonces, presentó al Congreso y que constituyen cifras tranquilizadoras en cuanto a las reservas de los yacimientos de Chuquicamata y El Salvador. Por lo demás, el Sr. Mañra cita en su trabajo, la opinión del Partido Socialista de Chile en que su Secretario General expresa un pesimismo tan grande respecto a las reservas de Chuquicamata que su crítica llega a decir "que la nacionalización de Frel se hace precisamente cuando los minerales

de Chuquicamata y El Salvador estén agotados. En esta forma su Gobierno, Sr. Frei - dice Don Aniceto Rodríguez - chilena la Anaconda y nacionaliza sólo un hoyogigantesco". Esta opinión no merece comentarios.

Respecto de la exclusión de Exótica de la nacionalización, las razones públicas que se dieron en esa época, han sido confirmadas en el tiempo. Enseguida el autor termina su trabajo refiriéndose a las posibilidades de una nacionalización inmediata, se refiere a los nuevos ingresos provenientes de la Nacionalización Pactada y considera un Proyecto de Nacionalización en actual tramitación. Analiza el Proyecto de los Diputados Radicales y el Proyecto de los Diputados Comunistas y Socialistas. Por razones de alto interés nacional no deseo referirme a los alcances jurídicos a que él plantea frente a la Nacionalización Pactada y a la creación de nuevas Empresas Mixtas.

En todo caso, en su trabajo el Sr. Haíra no imaginó jamás que los Sectores de Extrema Izquierda plantearían el adelanto de la nacionalización total por la vía de una Reforma Constitucional y no en virtud de una Ley. Es por ello que, seguramente, no ha podido tocar el punto en su trabajo, pero es indudable que el punto de vista jurídico, y constitucional planteado por su movimiento y en el programa presidencial del Sr. Tomić, se consideraba un camino claro, preciso y legalmente inobjetable, cual era la expropiación de las acciones que los socios minoritarios mantienen en su poder, si es que no se debía esperar hasta fines del año 1972.

Por último, quiero referirme al análisis económico en esta tesis de grado. A mi juicio, podemos separar su discusión. Por un lado el concepto de evaluación económica que se ha pretendido llevar a cabo y, por otro, el análisis global de los efectos indirectos que sumados al efecto directo de la política de chilinización se han querido comparar a medidas teóricas de nacionaliza-

ción total de las empresas de Anaconda en Chile.

La evaluación de proyectos es una técnica más bien mecánica que requiere para su comprensión y realización el dominio de conceptos económicos básicos tales como el de costo necesario, depreciación, valores residuales, etc. Pero el más importante es el de flujo en el tiempo de ingresos netos y la importancia de actualizar para hacerlos comparables entre sí, para poder hacer la operación aritmética elemental de sumarlos. Esta técnica de actualización es la que permite afirmar la conveniencia de un proyecto en particular, o comparar entre sí un conjunto de ellos. Este concepto de evaluación no es empleado por Maíra, sólo realiza una suma y comparación de valores nominales que se producen en distintas etapas en el tiempo. Esto no es aceptable como análisis serio de un proyecto, en la medida que deriva en un flujo de ingresos adicionales a percibir por el Estado.

Este tenor lo arrastra cuando compara el efecto de lo realizado con proposiciones teóricas de nacionalización obteniendo, por tanto, conclusiones no necesariamente ciertas.

Por esta parte creo que, como es obvio, depende fundamentalmente de los supuestos que se hagan respecto de las proposiciones teóricas, el que ellas sean pertinentes de comparación con la realidad. No existe a este respecto una discusión o crítica de parte de Maíra, para analizar la validez de las alternativas. Esto, a mi juicio, le hace incurrir en afirmaciones que pecan, a luz de cualquier individuo familiarizado con las técnicas evaluativas, de una evidente superficialidad. La importancia, en este caso, de los supuestos en cuanto a la continuidad de la normalidad del proceso de producción, comercialización y financiamiento, es fundamental.

Desgraciadamente, a es respecto Maíra no recopiló toda la información ya que Codelco realizó, con ocasión de las negociaciones, una evalua-

ción de la nacionalización pactada, comparada con otras diversas alternativas entre las cuales una se asemejaba bastante a la que él toma como proposición teórica de nacionalización. Dicha alternativa con supuestos realistas acerca de las dificultades de continuidad del proceso general y ocupando los métodos de actualización antes mencionados, resultó claramente inferior a la medida que finalmente se adoptó.

En todo caso, hay bases en el trabajo del Sr. Maira para un reordenamiento del mismo, que puede facilitar su apreciación general del problema, Hay una clara intención de tratar el problema a fondo, lo que no ha sido obtenido en esta oportunidad.

Las condiciones innegables que el autor posee de inteligencia y de capacidad, lo habilitan plenamente para realizar un estudio sobre el tema con objetividad y a profundidad.

SANTIAGO, 22 de Marzo de 1971

ALEJANDRO HALES JAMARNE

AHJ/prt.