

Las gestiones del embajador Letelier por la nacionalización del cobre

El 27 de enero se cumplen 200 años de relaciones diplomáticas entre Chile y Estados Unidos. Iniciamos una serie usando las comunicaciones de la embajada chilena en el país del norte con Cancillería, en seis hitos clave de los últimos 50 años. Hoy: las gestiones y preocupaciones del embajador Orlando Letelier en plena nacionalización del cobre.

Por Rodrigo González San Martín

La nacionalización del cobre impulsada por el gobierno del presidente Salvador Allende fue un acontecimiento clave en la historia económica nacional, al poner fin a la presencia norteamericana en la gran minería del cobre chilena que se remontaba a principios del siglo XX. El Teniente, Chuquibambilla y Potrerillos fueron los principales centros mineros de capital estadounidense, que ya a mediados del siglo pasado comenzaron a estar en la mira de los políticos chilenos por el aporte extra que podrían hacer a la economía nacional.

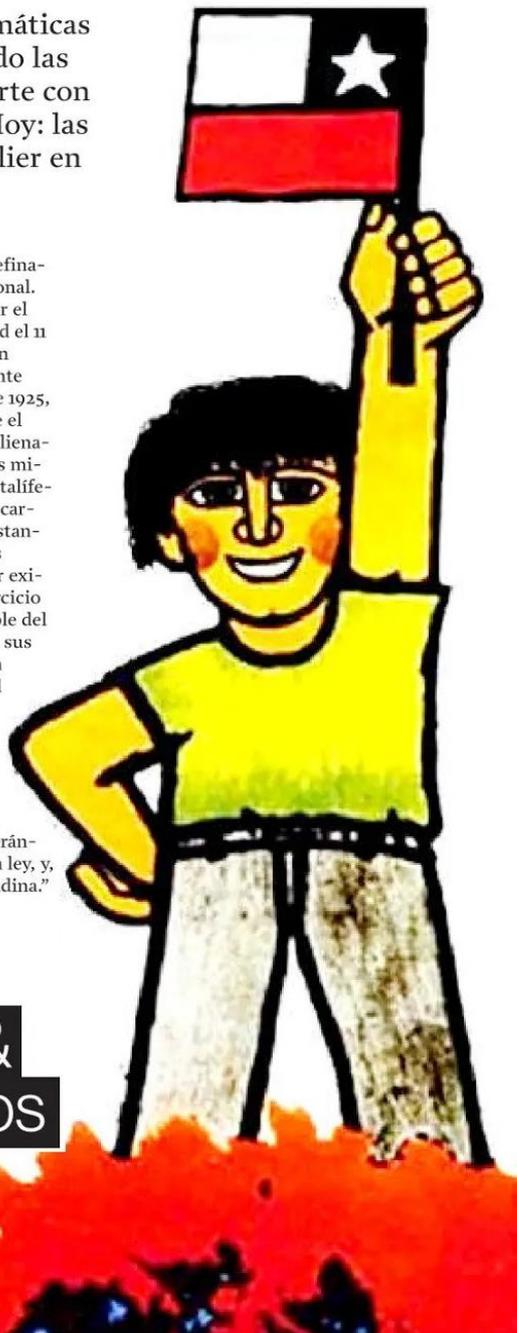
Ya en los 60, la discusión se centró directamente en la propiedad de los yacimientos, el camino para obtener las ganancias de esta industria que financiarían las demandas sociales. Con la "chilenización del cobre" del gobierno de Eduardo Frei Montalva el fisco se asoció a las grandes industrias norteamericanas, proponiendo metas

en la producción del cobre y la refinación del cobre en territorio nacional. Con Salvador Allende en el poder el Congreso aprobó por unanimidad el 11 de julio de 1971 la nacionalización completa de la actividad. Mediante una reforma a la Constitución de 1925, se establece que "El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales", y que "Por exigir 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, nacionalizanse y decláranse, por tanto, incorporados al pleno y exclusivo dominio de la nación, las empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre, considerándose como tales las que señala la ley, y, además, la Compañía Minera Andina."



El embajador de Chile en Estados Unidos, Orlando Letelier, en una foto de archivo con el principal asesor internacional del Presidente Richard Nixon: Henry Kissinger.

Lecturas & Documentos





La evaluación legal que pide Letelier

Meses antes de este hito, el gobierno de Allende —por medio del embajador chileno en Estados Unidos, Orlando Letelier— pidió una evaluación legal de las consecuencias de un traspaso de los bienes norteamericanos al fisco chileno.

Según un cable firmado por Letelier el 23 de abril de 1971, se le pidió a la firma de abogados Joyce analizar la teoría y jurisprudencia norteamericana de las nacionalizaciones, a partir del caso del Banco Nacional de Cuba contra Sabatino: en 1953 la Corte Suprema sentó la “doctrina de la soberanía estatal”.

El documento que reporta Letelier a Chile destaca que ese fallo establece que “cada Estado soberano está obligado a respetar la soberanía de otro Estado soberano, y las Cortes de otro país no tienen competencia para juzgar los actos realizados por otro Gobierno dentro de su territorio. La indemnización de perjuicios por razón de estos actos debe ser obtenida por los medios a su alcance entre los Estados”.

Tras presiones de los sectores exportadores de EE.UU., quienes se sentían perjudicados por la doctrina, en 1965 el Congreso de ese país aprobó la enmienda Hicklenlooper. A partir del juicio del Banco Nacional de Cuba, un tribunal de primera instancia de Nueva York emitió un fallo basado en una amplia interpretación de la enmienda, en donde destacó el hecho que Cuba no podía apelar a la “doctrina de la inmunidad soberana”, debido a la demanda de este país por propiedades y activos en un tribunal extranjero, además que no se ajustaba a derecho internacional. Un tribunal de alzada rechazó el fallo por la amplitud de la interpretación de la mencionada enmienda y porque es con-

El presidente del Senado, Patricio Aylwin (al centro), canta el himno nacional tras aprobarse la noche del 11 de julio de 1971 la nacionalización del cobre por unanimidad de los parlamentarios.



Ficha de autor

Rodrigo González San Martín es licenciado en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tiene experiencia en instituciones académicas, como el Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile, y en establecimientos bibliográficos, como la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

traría a la política seguida por el Ejecutivo y el Congreso norteamericano sobre las compensaciones. El informe precisó que el juicio estaba vigente aún y que no había todavía una jurisprudencia definitiva sobre el asunto.

Con estos antecedentes la firma de abogados dio unas sugerencias al gobierno de Allende para abordar las posibles represalias de EE.UU. ante la nacionalización del cobre. Según se lee en el documento oficial, se le recomiendan las siguientes medidas:

- La conveniencia de distribuir en una sola cuenta los activos de Chile en varios bancos de Washington, que sería llamada “Cuenta de la Embajada de Chile” o “Cuenta de la República de Chile”.
- La razón es que la cuenta podría ser protegida por el principio de la “inmunidad soberana”. La cuenta debería ser emitida en un banco en donde el gobierno no tuviera saldo deudor y estar ubicada en la ciudad de Washington y no la de Nueva York, para evitar la figura delictiva de fraude de acreedores.

Las recomendaciones de la firma de abogados adquieren mayor relevancia con los pagarés correspondientes al 51% emitidos por Codelco. La descripción de estos instrumentos consiste en que son pagaderos en dólares en la ciudad de Nueva York, y son “negociables y transferibles”. El 40% de estos pagarés ya estaban incorporados al sistema bancario de EE.UU., por lo que podía repetirse la figura que ya había dado dolores de cabeza a Cuba con su Banco Nacional.

La reunión del embajador con el “señor cobre”

Las gestiones de Letelier incluyeron reuniones con funcionarios americanos.

El 28 de mayo de 1971, Letelier informa del encuentro con el director de la División Cobre de la “Business and Defense Services Administration”, del Departamento de Comercio estadounidense, William A. Meissner Jr. Llevaba 30 años en la administración pública de ese país.

El embajador chileno buscaba saber qué le preocupaba a ese país de la actividad cuprífera, que Meissner describió, en términos generales, como una “actividad tremendamente errática e imprevisible”, como lo demostraba el comportamiento del metal en 1969 y 1970.

La conclusión que Letelier reportó a Chile es que el gobierno de Nixon observaba las probabilidades de huelga en el sector industrial, especialmente en el cobre, que tanto los factores económicos y políticos, que podrían influir en la reelección presidencial de Nixon, podrían contener su posición frente a las renegociaciones salariales entre los gremios y el empresariado.

Monitoreando utilidades

Después de que el Congreso chileno aprobara la nacionalización, el embajador Letelier desarrolla una amplia indagación en la estructura societaria y las utilidades de las mineras de capital estadounidense. A todas luces es claro que se estaba reforzando la tesis del gobierno de ajustar las indemnizaciones a los exdueños restándole las “utilidades excesivas que registraron en el pasado”.

El 24 de agosto de 1971, Letelier envió un mensaje al canciller Clodomiro Almeyda sobre las rentabilidades de las compañías norteamericanas de cobre tanto dentro como fuera de los Estados Unidos. Entre los puntos de destaca el cable destacan los siguientes:

- 1966 fue el último año en que hubo

una producción ininterrumpida del cobre, ya que entre 1967 y 1968 se realizó una huelga de nueve meses de duración que afectó la producción.

● En 1970, las grandes empresas del cobre, con la excepción de Anaconda —en donde se calculó solamente nueve meses de actividad financiera— tuvieron una utilidad promedio de US\$477,7 millones. Estos resultados contrastan con la actividad económica del país del norte, que tuvo una disminución de su Producto Nacional Bruto de 0,4%. Otras actividades industriales tuvieron una baja en sus utilidades y, en algunos casos, pérdidas.

● Las rentabilidades del cobre son solamente comparables con aquellas obtenidas por la General Motors y la National Can Corporation.

Tres días después de esa información, la embajada enviaría más detalles. Entre ellos, un estudio de Moodys Investor Service del 30 de junio que analiza financieramente a Anaconda, Kennecott y Cerro, con fotocopias de informaciones publicadas por el Standards NYSE Stock Reports.

Este paquete sería reforzado el 31 de agosto, cuatro días después, con un reporte de la Embajada a Cancillería detallando las ganancias obtenidas por las empresas norteamericanas dedicadas a “mining and smelting”. Estos estudios, que fueron considerados como “los más completos de esta materia”, incluían a las actividades del cobre en América Latina bajo la clasificación de actividades mineras y de fundición. Letelier remarcó que las compañías mineras estadounidenses recibieron ganancias similares en Chile y Perú, pese a las diferencias en inversiones.

El 3 de septiembre de 1971, el embajador Letelier complementó las estadísticas financieras. Aparecen informaciones sobre las empresas Anaconda, Kennecott Cooper, Cerro, American Smelting and Refining y Phelps Dodge, y cubren el período 1964–1970 consignadas ante la Securities and Exchange Commission (SEC), de acuerdo con los balances consolidados al 31 de diciembre de 1970. Debido al carácter de consolidado, la Embajada admite que todavía no puede elaborar conclusiones sobre ganancias de acuerdo con la zona geográfica.

Pero casi tres semanas después, el 23 de septiembre, Letelier envió antecedentes legales, financieros y contables de las empresas del cobre de EE.UU. obtenidos de los informes trimestrales a la SEC que entregan las empresas y constituyen una fuente fidedigna sobre los antecedentes de su manejo, pues lo realizan bajo juramento y deben corresponder a la verdad. La Embajada solicitó a la SEC el envío de los antecedentes de Anaconda, Cerro y Kennecott Cooper, debido a sus intereses financieros en Chile.



Allende en Chuquicamata, tras la nacionalización del cobre.

Lecturas & Documentos

Ahí estaban finalmente los números específicos de las operaciones en Chile: Los balances de Chile Cooper Company y Andes Cooper Mining Company. ¿Las fechas de los informes? Anaconda, 16 de agosto de 1971. Kennecott, 6 de mayo de 1971. Cerro, 19 de febrero de 1971.

Asimismo, se adjunta una descripción del “árbol genealógico” a quien pertenece las compañías cupríferas en Chile —las relaciones jurídicas de Anaconda y Kennecott con sus subsidiarias y filiales—, lo que para la embajada eran prueba suficiente, en el derecho norteamericano, de la relación entre la casa matriz con subsidiarias y filiales. Y finalmente se detallan los montos que las empresas declaran haber asegurado en Overseas Private Investment Co. (OPIC) contra el riesgo de expropiación, independiente del hecho de que Chile no haya ratificado el tratado de 1963 sobre esta materia.

Seis días después del envío de estos antecedentes por parte de la Embajada de Chile en EE.,UU., el 29 de septiembre, se publica en el Diario Oficial las 10 páginas del decreto 92 del ministerio de Minería, que manda-

ta al Contralor General de la República a calcular las indemnizaciones que corresponde pagar a las firmas internacionales afectadas por la nacionalización.

El texto tiene un elemento que será fundamental en la discusión legal que se abrirá después en tribunales internacionales: la reforma constitucional contempló que se restara de las indemnizaciones las “rentabilidades excesivas” que obtuvo esta industria en Chile, en comparación a los límites que existían en la época y comparando las rentabilidades que obtenían estas empresas por sus activos en Chile versus el resto del mundo.

Tras revisar los balances desde el 5 de mayo de 1955 hasta diciembre de 1970, detalla el decreto, “el Presidente de la República ha determinado que la rentabilidad anual para las empresas nacionalizadas y sus antecesoras debe fijarse en el 10% de sus respectivos valores libro”, estableciendo por lo mismo lo que sería el detalle de las “utilidades excesivas devengadas” que deberá deducir el contralor al calcular la indemnización. El detalle de las rentabilidades excesivas quedó fijado así:

- **Compañía de Cobre Chuquicamata: 300 millones de dólares.**
- **Compañía de Cobre Salvador: 64 millones de dólares.**
- **Sociedad Minera El Teniente: 410 millones de dólares.**