

*Heliodoro L. Claverie Rodríguez, Pedro Luis Echeverría
y Jovito A. Villalba Vera*

El tratado modificado de reciprocidad comercial entre Venezuela y los Estados Unidos

HELIODORO L. CLAVERIE RODRÍGUEZ, PEDRO LUIS ECHEVERRÍA y JOVITO A. VILLALBA VERA son especialistas de CORDIPLAN, el Instituto de Comercio Exterior y el Banco Central de Venezuela, respectivamente. El trabajo que aquí se publica no refleja, necesariamente, el punto de vista de las instituciones mencionadas.

¿QUIÉN VIOLÓ EL TRATADO?

ANTECEDENTES

Finalizada la II Guerra Mundial, la industria de los países beligerantes enfrentaba los típicos problemas del cambio de una producción de bienes bélicos a otra más adecuada a los tiempos de paz.

De ellos, Estados Unidos estaba en mejores condiciones para alcanzar rápidamente sus niveles normales de producción. Además la coyuntura internacional le favorecía. En efecto, la aplicación del Plan Marshall impulsó el sector externo (exportador) de la economía norteamericana en forma creciente. Los primeros años de post-guerra fueron brillantes para la Balanza Comercial de los Estados Unidos. El proceso de reconstrucción europeo y japonés se edificó sobre las bases de los productos norteamericanos. El oro como medio de pago internacional afluyó hacia las bóvedas del Banco de la Reserva Federal. Para 1949 las reservas en oro de los Estados Unidos se sitúan en el orden de los 24.000 millones de dólares. El poder político y económico de este gran imperio capitalista alcanzaba su punto máximo de esplendor hegemónico indiscutido.

Ubicado en este contexto económico y político aparece la firma del "Tratado modificado de reciprocidad comercial entre los Estados Unidos de Venezuela y los Estados Unidos de América", con fecha 28 de agosto de 1952.

Bajo los auspicios de un régimen dictatorial de derecha, Venezuela cambiaba el rumbo en su política internacional y sus gobernantes deseaban estimular la inversión extranjera, en particular de empresas petroleras.

El Tratado de 1952 modifica el hasta entonces vigente del 6 de noviembre de 1939. Por el primer Tratado (1939) los gravámenes que pagaban las importaciones petroleras provenientes de Venezuela se reducen a la mitad, o sea 10,5 centavos de dólar por barril (por la ley "Revenue Act", 1932, Estados Unidos gravaba sus importaciones de petróleo con un impuesto de 21 centavos de dólar por barril). A pesar de que se concede este desgravamen, se somete el petróleo venezolano a una cuota equivalente al 5% de lo refinado durante el año anterior por la industria norteamericana. El excedente pagaría la tarifa normal de 21 centavos de dólar. Conviene mencionar que para aquel entonces Estados Unidos era autosuficiente en petróleo. Sus importaciones petroleras constituían exclusivamente materia prima para la producción de derivados exportables.

Las características del Tratado de 1939 pueden sintetizarse en el interés venezolano por desarrollar rápidamente sus recursos petroleros y el no menor interés norteamericano por aumentar sus importaciones, sin desestimar las inversiones crecientes de sus empresas que ya operaban en Venezuela.

En la postguerra los efectos negativos del Tratado de 1939 se hicieron tan evidentes que Venezuela solicitó su revisión. En 1948, los Estados Unidos, por primera vez en su historia, dejan de ser autosuficientes en recursos petroleros. Venezuela buscaba la manera de ganar ese mercado potencial pero la cuota fijada en 1939 le impedía conseguirlo, además que resultaba de imperiosa necesidad la protección de las industrias incipientes.

CARACTERÍSTICAS DEL TRATADO MODIFICADO DE 1952

Dos listas de productos anexas al texto del Tratado modificado de 1952 constituyen el objeto específico del Convenio. La número uno, una larga lista de 182 rubros, muchos de ellos de gran amplitud, que incluyen desde garbanzos, queso y frutas hasta aeroplanos y maquinarias, pasando por jabones, biberones y paracaídas. Es la lista norteamericana de productos que podían exportar a Venezuela con preferencias arancelarias.

La lista número dos, de 21 productos venezolanos se reduce a petróleo y derivados, hierro, cacao, café, bññiga, raíces de barbasco, tinturas de dividive, balatá y orquídeas.

La concesión fundamental que Venezuela obtiene es la eliminación

de la cuota establecida en el Tratado de 1939 para sus productos petroleros. Venezuela obtiene un mejor tratamiento para su petróleo, mejor tratamiento que tiene la característica de conceder a Venezuela lo que ya le correspondía por la cláusula de más favor, es decir, el petróleo venezolano debería gozar de las mismas prerrogativas que ya recibían México y Canadá en materia petrolera; por otra parte, no se debe olvidar que no discriminar contra las importaciones de crudo provenientes de Venezuela era en cierto modo una forma más adecuada de tratar en las fronteras de USA a un producto de empresas norteamericanas domiciliadas en nuestro territorio y que por consiguiente eran ventajas para los mismos intereses norteamericanos, independientemente de que los nuestros obtuvieran algún beneficio. El mejor tratamiento para el petróleo de Venezuela se sintetiza en mantener la tarifa reducida de 10,5 centavos de dólar por barril para los crudos medianos y ligeros. A los pesados y fuel-oil se les aplica la tarifa mínima autorizada por la ley americana, 5,25 centavos de dólar por barril.

Los productos incluidos en ambas listas recibirán en los respectivos países importadores "... un tratamiento no menos favorable que el acordado al artículo semejante de origen nacional, con respecto a todas las leyes, reglamentos y requisitos que afecten su venta interna, su oferta en venta, su compra, transporte, distribución o uso..." (art. 5 bis). No se admite para dichos productos "... ninguna prohibición, restricción o cualquier otra forma de regulación cuantitativa..." (Art. 6)¹ de parte de cualquiera de los dos gobiernos.

Por otra parte, en el articulado del Tratado hay una cláusula destinada a enfrentar situaciones de perjuicio grave a la economía de los países por causa de una importación significativamente grande y de fuerte impacto desequilibrador sobre la industria doméstica fabricante de "productos semejantes o productos directamente competidores". En esos casos ambos gobiernos "quedarán en libertad con respecto al referido producto, en la medida y por el tiempo que sea necesario para prevenir o remediar tal perjuicio, de suspender la obligación en su totalidad o en parte, de retirar o modificar la concesión" (Art. 13 bis).

Esta cláusula responde a una disposición legal de los Estados Unidos, debe ser incluida en todos los convenios que ese país firme. Incluso el GATT acepta la excepción (Art. XIX del GATT); es importante destacar, para los fines que veremos más adelante, que Venezuela no forma parte del GATT así como ninguno de los países grandes exportadores de petróleo.

¹Subrayado nuestro.

La cláusula de "nación más favorecida" quedó establecida en los artículos 9 y 10 del Tratado con los Estados Unidos. Por lo estipulado en dicha cláusula se dispone que las concesiones de favor a otros países automáticamente han de ser aplicadas a los firmantes del convenio, Venezuela y los Estados Unidos.

Por otra parte, como consecuencia de la cláusula de más favor contenida en el Acuerdo del GATT, Estados Unidos extiende a todos los países signatarios del mismo las ventajas de la lista N^o 2 del Tratado con Venezuela, y todavía más, las extiende a todos los países que no discriminan contra su comercio. Por tanto, las ventajas de la Lista N^o 2 dejaron de ser ventajas porque ya no favorecían sólo a Venezuela, sino a *Todos* los países exportadores de petróleo si éstos en su política comercial no hacían discriminación a los productos norteamericanos.

ESTADOS UNIDOS VIOLA EL TRATADO

La década 1950-1960, marca un extraordinario incremento de productividad para países como Japón, Alemania, Holanda, Francia e Italia. Este crecimiento industrial más los gastos de la guerra de Corea, de la guerra fría y posteriormente del Viet Nam, han provocado un déficit crónico en la balanza de pagos de los Estados Unidos y la consiguiente merma sustancial de sus reservas de oro. En 1964 las reservas se situaron en 15.000 millones de dólares y para fines del 71 apenas alcanzaban los 10.000 millones.

Dentro de esta tendencia que ya en 1958 era clara a pesar del paliativo que supuso el cierre del Canal de Suez (1956-57), se encuadra el sistema restriccionista de los Estados Unidos referente al petróleo. En efecto, en 1957, el presidente Eisenhower solicitó una reducción "voluntaria" de las importaciones petroleras. A pesar de la protesta venezolana se establece en 1958 un "Programa de restricciones voluntarias".

En marzo de 1959 se impuso el "Programa obligatorio de importaciones". El tratado con Venezuela quedaba así quebrantado unilateralmente. Fueron impuestas cuotas obligatorias, limitando las importaciones de crudo y derivados al 9 % de las ventas nacionales correspondientes al año 1957. Las importaciones terrestres provenientes de México y Canadá quedaron exentas de esta limitación. Ello constituía una medida claramente discriminatoria contra Venezuela.

Herido el Tratado por iniciativa norteamericana, Venezuela reacciona estableciendo restricciones cuantitativas a productos incluidos

en la Lista Nº 1, con el atenuante de no ser discriminatorias como las de Estados Unidos. La medida persigue, principalmente, favorecer la instalación de nuevas industrias conforme a los lineamientos de una política de sustitución de importaciones.

CONTINÚAN LAS VIOLACIONES

En 1962, el presidente Kennedy implantó un Programa de Restricciones Petroleras aún más discriminatorio y violatorio del Tratado. El cambio sustancial respecto de la política restriccionista de Eisenhower consiste en la inclusión de los volúmenes importados "por vía terrestre" desde Canadá y México en la cuota global de importación (12,1 % de la producción nacional), con el agravante de que las cantidades exportadas desde Canadá y México no están sometidas a ningún porcentaje de participación en la cuota total. Esto significa que en la medida que aumenten las importaciones desde Canadá y México, otro tanto desciende la participación alícuota de los demás países proveedores. Cabría aquí formularnos una pequeña reflexión: ¿Cómo queda el Artículo 6 del Tratado con Venezuela, que no admite "ninguna prohibición, restricción o cualquier otra forma de regulación cuantitativa"...?

Veamos a continuación cómo ha venido descendiendo la participación relativa de Venezuela en la importación de crudo y productos refinados efectuada por los Estados Unidos.

Venezuela*: Exportación de Crudo y Productos Refinados a Estados Unidos
(En miles de barriles diarios)

Año	(1) crudo	(2) Fueloil	(3) Otros Productos	(4)=(2 + 3) total refinados	(5)=(1 + 4) Gran total
1959	537	529	142	671	1.208
1960	553	568	109	677	1.230
1961	500	564	132	696	1.196
1962	463	604	136	740	1.203
1963	478	591	140	731	1.209
1964	476	648	142	790	1.266
1965	432	779	144	923	1.355
1966	403	808	152	960	1.363
1967	359	783	154	937	1.296
1968	344	762	172	934	1.278

*Incluye Aruba y Curazao

FUENTE: USA, Publicación del Bureau of Mines.

La participación relativa de Venezuela en las importaciones petroleras de los Estados Unidos, pasó de 65 % en 1959, a 45 % en 1968. Según las estimaciones del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de Venezuela, las exportaciones hacia los Estados Unidos, debieron haber sido 1.841.000 barriles diarios en 1968, en lugar de 1.278.000, como aparece en el cuadro anterior.

Hace apenas algunos meses, noviembre de 1971, el presidente Nixon concedió al secretario del Interior la facultad de eliminar la norma establecida de que la cuota de combustible de calefacción debería cumplirse con la refinación de crudos hemisféricos y también con la importación desde refineras dentro del hemisferio. Esta es la única concesión que le quedaba a Venezuela y está a punto de desaparecer. El Tratado de 1952, en sus aspectos petroleros tan vitales para Venezuela, estaba de hecho no solamente roto, sino ya constituía una afrenta para nuestro país.

La denuncia del Tratado por parte de Venezuela fue notificada oficialmente al embajador de los Estados Unidos en Caracas el 31 de diciembre de 1971.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL TRATADO DE 1952

VENTAJAS PARA LOS ESTADOS UNIDOS

i) *Seguridad en el suministro*

La lista Nº 2 del Tratado, es la lista de las concesiones que otorgan los Estados Unidos a Venezuela, en su estructura predominan el petróleo y el hierro. ¿Era necesario firmar en 1952 un tratado para exportar materias primas de alto interés para los Estados Unidos? Un país que participa en la guerra de Corea y se lanza a una carrera armamentista ¿no precisaba acaso petróleo e hierro cercanos? ¿Quién hace el favor a quién? La posición geográfica de Venezuela respecto a los Estados Unidos y su gran dotación de recursos en ambos productos, proporcionaron y aún siguen ofreciendo un "diferencial de seguridad" frente a otros abastecedores más lejanos, ubicados en zonas permanentemente conflictivas.

ii) *Inversiones de alta rentabilidad*

Veamos la relación capital/beneficios de la industria petrolera:

(Millones de Bolívares)

Año	Capital promedio	Activo fijo neto promedio	Depreciación	Utilidades netas	% Rendimiento sobre el capital	% Rendimiento sobre el activo fijo-neto
1950	5.872	5.027	420	970	16,52	19,30
1957	8.579	8.013	812	2.744	32,33	34,62
1965	8.456	7.666	965	2.634	31,15	34,36
1967	7.388	6.810	974	2.514	34,03	36,92
1968	7.393	6.714	937	2.653	39,51	39,51
1969	7.890	6.974	917	2.512	30,57	36,14

FUENTE: Instituto de Comercio Exterior. "La inversión extranjera en Venezuela", Caracas, 1971.

Las tasas de rentabilidad de las compañías petroleras extranjeras, la mayoría norteamericanas (en la Shell hay también inversiones norteamericanas) oscilan entre un 30 % y 40 %. En otras palabras, los inversionistas en petróleo obtienen anualmente en Venezuela beneficios que alcanzan un tercio de la inversión no amortizada. Es de hacer notar que los datos señalados son promedios para toda la industria petrolera. Hay casos como el de la Creole, cuyos rendimientos superan esta cifras. Conviene señalar, *que los rendimientos promedios de la industria petrolera dentro de los Estados Unidos no alcanzan el 12 %*

En diez años (1960-1969), la industria petrolera ha realizado una inversión de 3.644 millones de bolívares. Por concepto de depreciación y amortización acumuladas se han reembolsado 15.294 millones de bolívares y las utilidades netas de esos años suman Bs. 21.411 millones (cifras Banco Central de Venezuela. Informe Económico 1969, Cuadro A-119). Estos datos nos dan el índice de la cantidad de dinero que sale de Venezuela, ventaja incontrastable en favor de los Estados Unidos.

Según el informe especial del Banco Central de Venezuela, octubre 1971, todas las empresas norteamericanas, incluidas también las no petroleras, que operan en el país, remitieron a los Estados Unidos un total de Bs. 24.252 millones en el lapso 1960-1969.

iii) *Exportación de productos norteamericanos incluidos en la Lista Nº 1*

Vamos a presentar un cuadro del valor de las exportaciones norteamericanas a Venezuela, referido a la lista Nº 1 del Tratado.

Importación de Mercancías incluidas en la Lista N° 1 del Tratado Modificado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos
 Período 1962-1968 (Millones de bolívares)

SECTORES	Imp. provenientes de USA	Imp. provenientes del Resto del Mundo	Imp. totales	Parte porcentual de las imp. de USA en el total importado
Productos alimenticios	513	889	1.402	35,58
Bebidas y Tabaco	1	4	5	20,00
Materiales crudos no comestibles excepto los combustibles	119	130	249	47,79
Productos químicos	461	398	859	53,66
Artículos manufacturados clasificados según el material	445	606	1.051	42,34
Maquinaria y material de transporte	7.411	4.673	12.084	61,33
Artículos manufacturados diversos	634	618	1.252	50,63
TOTALES	9.854	7.318	17.172	56,70

FUENTE: Banco Central de Venezuela. Informe Económico, 1969, Cuadro A. 200.

Del cuadro anterior concluimos que a pesar del sistema de restricciones cuantitativas establecido por el Gobierno de Venezuela, los productos importados desde los Estados Unidos se benefician de los aranceles preferenciales para los productos incluidos en la lista N° 1, alcanzando un 56,70 % del total importado para estos rubros.

Y esta ventaja queda más claramente establecida al constatar que se trata de productos de no muy compleja tecnología, de difícil exportación para los Estados Unidos, por tanto el mercado venezolano constituye una alternativa no despreciable.

iv) *Exportación del patrón americano de consumo*

Durante bastante tiempo, los productos consumidos por los venezolanos fueron de origen norteamericano. Este efecto de demostración ha influido de forma determinante en la constitución del patrón de consumo venezolano.

Las ventajas para Estados Unidos de esta sutil exportación son manifiestas, ya que Venezuela en el desarrollo de su política de sustitución de importaciones, orientó su industrialización a satis-

facier el consumo doméstico de marca y artículos al estilo de vida de USA.

Por ello, al profundizar el proceso de sustitución de importaciones, nuestra tradición industrial nos condujo a transferir la dependencia de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, de los bienes de consumo final a los bienes intermedios y de capital.

DESVENTAJAS PARA VENEZUELA

i) *Balanza de pagos deficitaria*

El análisis de la balanza de pagos con los Estados Unidos puede darnos alguna idea de la no reciprocidad del Tratado y la clara desventaja para Venezuela.

Según el estudio sobre la balanza de pagos entre Venezuela y los Estados Unidos elaborado por el Departamento de Investigaciones económicas del Banco Central de Venezuela, correspondiente al período 1959-1970, el total de nuestras exportaciones es de 13.927 millones de dólares y el total de nuestras importaciones es de 15.398 millones de dólares. La diferencia acumulada desfavorable a Venezuela es de 1.791 millones de dólares.

Veamos los saldos acumulados para el lapso 1959-1970:

Balanza Comercial	(+)	6.630	millones de dólares
Ingresos sobre Inversiones	(-)	5.479	" " "
Saldo de otros servicios	(-)	2.310	" " "
Movimiento de Capital	(-)	348	" " "
Transferencias	(-)	284	" " "
Diferencia	(-)	1.791	" " "

FUENTE: Banco Central de Venezuela. Informe Económico 1970. Pág. 145, Cuadro X-2.

La UNCTAD, desde 1964, ha reconocido que uno de los principios fundamentales que deben regir el comercio entre países en desarrollo y países industrializados es el de NO RECIPROCIDAD. Prueba de ello es el sistema general de preferencias no recíprocas y no discriminatorias. Mediante este sistema los países industrializados se comprometen a otorgar preferencias arancelarias a todos los países en vías de desarrollo. Por su parte estos últimos —y aquí está la no reciprocidad— quedan en completa libertad para fijar el nivel arancelario más adecuado al desarrollo de sus respectivas economías.

Luego, cuando se establece en el Tratado entre Venezuela y los Estados Unidos, "... mantener en sus relaciones comerciales el principio de igualdad..." el resultado es claramente injusto. Más aún, como las exportaciones de Venezuela (petróleo e hierro) son materias primas no renovables, la injusticia de la reciprocidad comercial es aún mayor, y es por ello que nos explicamos cómo Venezuela con un saldo positivo en su balanza comercial con los Estados Unidos de 6.630 millones de dólares, termina con un déficit de 1.791 millones de dólares en su balanza de pagos.

ii) *Costo social de la industrialización*

A partir de las violaciones del Tratado, en Venezuela se inicia un consciente esfuerzo hacia la industrialización. En efecto, a partir de 1959, se establece el sistema de restricciones cuantitativas a los productos contenidos en la lista N^o 1. Es importante señalar que en esa oportunidad, y por virtud de la vigencia del Tratado, Venezuela no pudo utilizar como instrumento de política económica orientado hacia una efectiva protección, el arancel de aduanas. Por tanto, el Gobierno Nacional se vio entonces forzado a utilizar el instrumento de "licencia previa".

La "licencia previa" es el régimen mediante el cual el Gobierno Nacional establece condiciones y procedimientos administrativos a cumplir por parte del virtual importador, a fin de que se le conceda el permiso para importar determinada cantidad del producto sometido al régimen de restricciones cuantitativas.

Todo ello ha determinado el surgimiento de un complejo, lento y costoso aparato administrativo, que en ocasiones discrimina en favor del gran industrial en perjuicio del pequeño y mediano productor. Los grupos económicos poderosos pueden en consecuencia establecer una verdadera integración vertical de la industria, pues no sólo obtienen la licencia previa de los insumos necesarios sino también de los bienes finales de consumo presuntos competidores de aquellos que piensan producir. Tal ventaja les permite comercializar ambos productos (nacionales o importados), lo que a su vez determina la creación de monopolios de explotación que conduce al manejo indiscriminado del parámetro de los precios. La política de industrialización así realizada no ha sido redistributiva sino por el contrario ha acrecentado el poder de los grupos económicos.

Por estas razones el costo social y político de la industrialización es difícilmente mensurable en números pero sí es demasiado apreciable para ser ignorado. El flujo del dinero sale del petróleo, de las entrañas de la tierra venezolana, deriva hacia el Estado y termina enriqueciendo a unos pocos grupos económicos. Esta transfe-

rencia de capital fortalece y consolida las injusticias estructurales del país.

iii) *Dependencia tecnológica*

Como lo indicamos más arriba, la importación masiva de artículos norteamericanos implantó en Venezuela un patrón de consumo al estilo de vida de Norteamérica. Cuando en Venezuela se decide un proceso de industrialización en base a una política de sustitución de importaciones, no se duda sobre qué tipos de productos hay que fabricar ni tampoco sobre las patentes, marcas y tecnologías a utilizar. Se trata de fabricar los mismos productos existentes en el mercado pero "hechos en Venezuela".

La importación de tecnología impulsada por las razones anteriores, ha esterilizado la creatividad mínima del empresario venezolano. Por otra parte la constatación de que en la mayoría de los casos la transferencia tecnológica va acompañada de inversiones directas extranjeras, la mayoría norteamericanas, hace que la visión del problema se rodee de aspectos sorprendentes.

Ello ha significado que la adquisición de materias primas y bienes de capital de origen norteamericano suponga más del 50 % de los insumos de origen extranjero que utiliza la industria que opera en el país. De las patentes registradas en Venezuela en el año 1969, el 49,60 % son norteamericanas y el 2,55 % son venezolanas². Hay empresas con capital norteamericano que pagan por concepto de patentes o "royalties" a sus casas matrices porcentajes anuales del 20 %, 50 %, 60 % y hasta 240 % de su capital invertido. (Puede verse más detalles en el trabajo citado al pie de página). Asimismo las tecnologías importadas diseñadas para ahorrar mano de obra y para producir a una escala mayor que la requerida por el mercado venezolano constituyen un verdadero obstáculo para la industrialización del país. Precios elevados, alto nivel de desempleo, capacidad industrial ociosa (40 %), productos de baja calidad son índices de una política de industrialización nacional de pocos logros, dependiente en grado sumo y derivada en gran parte de la existencia del Tratado de 1952 con antecedentes en 1939.

iv) *Pérdida de poder de negociación en los esquemas de integración ALALC y Pacto Andino*

La cláusula de nación más favorecida (arts. 9 y 10 del Tratado) determina que las preferencias arancelarias concedidas a terceros

²Instituto de Comercio Exterior. "La inversión extranjera en Venezuela", Caracas, 1971.

países automáticamente se aplican a los firmantes del Convenio, Venezuela y los Estados Unidos.

Los tratados comerciales firmados con terceros países han supuesto la extensión automática de las reducciones arancelarias de la Lista N^o 1 a esos países sin obtener en consecuencia, una adecuada compensación. Por otra parte, el congelamiento de los niveles arancelarios de los productos incluidos en la lista N^o 1, han dificultado el manejo de una política arancelaria racional y ello ha incidido en forma desfavorable en los beneficios de la participación de Venezuela en la ALALC, a la vez que introducía obstáculos difíciles de salvar, para las negociaciones con los países firmantes del Acuerdo de Cartagena.

Conviene señalar que de acuerdo con el articulado del Tratado de Montevideo, Venezuela estaba obligada a extender a todos los países signatarios todas las ventajas concedidas a los Estados Unidos en la lista N^o 1, sin reciprocidad alguna.

Por último, respecto al Acuerdo de Cartagena, el problema era mayor, pues la existencia del arancel externo común, obligaba a variar los niveles arancelarios creando una situación de incompatibilidad manifiesta.

Por todos los aspectos reseñados impostergable resultaba para Venezuela la denuncia del Tratado con los Estados Unidos. Y en efecto, el 1^o de enero del presente año, el Gobierno Nacional procedió a la formal denuncia del mismo.