

DENUNCIA DE UN TRATADO OMINOSO

I.-¿Quién violó el Tratado?

Fernando Martínez Galdeano

Terminada la II Guerra Mundial, la industria de los Estados Unidos tenía problemas típicos del cambio de una producción bélica a otra más adecuada a los tiempos de paz. Sin embargo, la coyuntura internacional le favorecía. Los demás países industriales no sólo enfrentaban parecida situación, sino agudizada por el castigo sufrido de los bombardeos masivos.

La aplicación del plan Marshall impulsó el sector externo (exportador) de la economía norteamericana de forma creciente. Estos primeros años de post-guerra son brillantes para la balanza comercial de los Estados Unidos. El proceso de reconstrucción europeo y japonés exigía productos norteamericanos, los únicos en el mercado, que habría que pagar tarde o temprano. El oro como medio de pago internacional afluyó hacia las bóvedas de la Reserva Federal. En 1949, las reservas auríferas de los Estados Unidos alcanzaron su nivel máximo de 24.000 millones de dólares. El poder político y económico de este gran imperio capitalista se encontraba en su punto álgido de esplendor hegemónico indiscutido.

Enmarcado en estas circunstancias económicas mundiales aparece la firma del "Tratado modificado de reciprocidad comercial entre los Estados Unidos de Venezuela y los Estados Unidos de América", con fecha del 28 de agosto de 1952. Por la Junta de Gobierno de Venezuela, el doctor Luis E. Gómez Ruiz, Ministro de Relaciones Exteriores; por el Presidente de los Estados Unidos, el señor Fletcher Warren, embajador en Venezuela.

Luego del golpe de estado de 1948, un régimen de tendencia dictatorial de derechas sustituyó al régimen social-democrático implantado por Acción Democrática en 1945. Venezuela cambiaba de rumbo en su política internacional y sus gobernantes deseaban estimular la inversión extranjera, en particular de empresas petroleras. En 1952, la producción de petróleo de un año sobrepasa por primera vez los 100 millones de metros cúbicos.

El Tratado de 1952 modifica el hasta entonces vigente del 6 de noviembre de 1939. Por el primer Tratado (1939) los impuestos aduaneros a las importaciones petroleras provenientes de Venezuela se reducen a la mitad, o sea a 10.5 centavos de dólar por barril. (Por la Ley "Revenue Act", 1932, Estados Unidos gravaba sus importaciones petroleras con un impuesto de 21 centavos de dólar por barril.) Aunque se concede este desgravamen, se somete a una cuota equivalente al 5% de lo

refinado el año precedente por la industria norteamericana, el volumen de petróleo venezolano que se podía importar con la tarifa rebajada. El excedente pagaría la tarifa normal de 21 centavos. En 1939 los yacimientos de Venezuela produjeron por primera vez más de 30 millones de metros cúbicos en el año. Conviene mencionar el hecho de que Estados Unidos era en aquel entonces autosuficiente en petróleo. Sus importaciones complementaban sus crudos domésticos y constituían materia prima para la producción de derivados exportables.

Como consecuencia de la gran crisis de 1929-33, Estados Unidos había impuesto una política aduanera altamente proteccionista. Sin embargo, como le interesaba exportar sus productos y ganar mercados externos, basaba su política comercial en convenios recíprocos. La Ley de Reciprocidad Comercial ("Reciprocal Trade Act") de 1934 faculta al Presidente de los Estados Unidos a rebajar las tarifas mediante la celebración de tratados comerciales.

Las características del Tratado del 6 de noviembre de 1939 pueden sintetizarse en el interés venezolano por desarrollar rápidamente sus recursos petroleros y en el no menor interés norteamericano por aumentar sus exportaciones, sin desestimar de las inversiones crecientes de sus empresas petroleras que operaban ya en Venezuela.

Ya en la post-guerra, los efectos negativos del Tratado de 1939 se hicieron tan patentes que Venezuela solicitó su revisión. La incipiente industria nacional, sin protección alguna, no podía surgir. En 1948 los Estados Unidos, por primera vez en su historia, comienzan a ser más importadores que exportadores de recursos petroleros. Venezuela buscaba la manera de ganar ese mercado potencial, pero la cuota fijada en 1939 le impedía conseguirlo.

LA LETRA DE LA LEY

Dos listas de productos anexas al texto articulado 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 trigo, queso y frutas hasta torres de perforación y maquinarias, pasando por trajes de baño, biberones y paracaídas. Es la lista norteamericana de productos importables por Venezuela. Recibirán éstos un suave trato aduanero. Las mayores reducciones aran-

celarias corresponden a materias primas o semi-manufacturadas necesarias para la industria nacional que en 1952 comenzaba apenas a desarrollarse.

La lista número dos, de veintiún productos venezolanos, se reduce a petróleo y derivados, hierro, cacao, café y orquídeas.

La concesión fundamental que nuestro país obtiene es la eliminación de la cuota establecida en el Tratado de 1939 para sus productos petroleros. Se mantiene 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.

Todos estos productos 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) de parte de cualquiera de los dos gobiernos.

En el articulado hay una cláusula de escape destinada a enfrentar situaciones de perjuicio grave a la economía del país 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. Cuando en 1943, Estados Unidos firmó con México un Tratado de Reciprocidad Comercial, apareció por primera vez la llamada "cláusula de escape". Cuatro años más tarde, el 30 de octubre de 1947, el GATT ("General Agreement on Tariffs and Trade" - "Acuerdo General de Aranceles y Comercio") acepta la excepción (Art. XIX del GATT). Venezuela no forma parte del GATT, instrumento por el que se rigen las tres cuartas partes del comercio internacional. Este acuerdo redujo a la mitad los impuestos aduaneros de la gasolina y de los lubri-

cantes, pero no contempló ninguna reducción arancelaria para el crudo y el fuel oil residual. Ninguno de los grandes países exportadores de petróleo participa en el GATT.

La "cláusula de nación más favorecida" quedó establecida en los artículos 9 y 10 del Tratado con los Estados Unidos. Por dicha cláusula se dispone que las concesiones de favor otorgadas a otros países automáticamente han de ser aplicadas a los firmantes del convenio, Venezuela y Estados Unidos. Como complemento se establece en el artículo 15, numeral 1, aparte a), que la cláusula de más favor no será aplicada "a las ventajas actualmente acordadas o que en lo sucesivo fueren acordadas por los Estados Unidos de Venezuela o por los Estados Unidos de América a los países adyacentes, para facilitar el tráfico fronterizo, o a las ventajas que resultaran de una unión aduanera o de una zona de comercio libre en que pudieren entrar los Estados Unidos de Venezuela o los Estados Unidos de América mientras las referidas ventajas no sean extendidas a cualquier otro país".

Este párrafo se presta a confusiones de bulto. Si Venezuela se integra en el Pacto Andino que implica una unión aduanera, las ventajas que Venezuela obtiene de su participación en ese esquema de integración no se conceden a los Estados Unidos. Pero las ventajas concedidas por Venezuela a los productos de la Lista I deben ser concedidas de inmediato a productos similares fabricados por los países integrantes del Pacto Andino. Sin embargo, el problema mayor para el ingreso de Venezuela al Acuerdo de Cartagena es la imposibilidad, vigente el Tratado con los Estados Unidos, de establecer el Arancel Externo Mínimo Común previsto en dicho Acuerdo. Sin la denuncia, Venezuela no podía modificar los niveles de preferencia de la Lista I, ni tampoco podía convertir las licencias previas en derechos arancelarios adecuados al Pacto Andino. Nuestra capacidad negociadora, así debilitada, significaba menores posibilidades industriales para el país.

Por otra parte, conviene destacar que, como consecuencia de la cláusula de más favor contenida en el Acuerdo del GATT, Estados Unidos extiende a todos los países signatarios del Acuerdo las ventajas de la Lista II 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 II dejaron de ser ventajas porque ya no favorecían a sólo Venezuela, sino a todos los países exportadores de petróleo si éstos en su política comercial no hacían discriminación a los productos norteamericanos.

ESTADOS UNIDOS ROMPE EL TRATADO

A lo largo de toda la década 1950-1960, Japón, Alemania, Holanda, Francia e Ita-

lia emprendieron una milagrosa carrera de aumentos de productividad. Este brillante 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. Si al deterioro de la balanza de pagos se suman las presiones políticas de los 18.000 productores petroleros independientes organizados y de los representantes de las minas de carbón, no es extraño que el gobierno norteamericano restringiera la importación petrolera.

La Trade Agreement Extension Act de 1955 permite al Presidente, previa investigación, restringir la entrada de cualquier artículo que tenga razones para creer que "... está siendo importado en los Estados Unidos en cantidad tal que perjudica la seguridad nacional".

A través de su asociación, los millares de productores independientes alegan que para proveer a los Estados Unidos adecuadamente en tiempo de guerra, debe haber prospectores y perforadores experimentados y que sus actividades estaban siendo desalentadas por las importaciones a bajo precio.

Nadie fuera de los mismos interesados creía de verdad en argumento tan patriótico. Lo único que quieren los productores independientes es mayor protección para sus negocios, y como ellos son numerosos y esparcidos por varios Estados de la Unión, presionan al Congreso y al Presidente.

En 1957, el Presidente Eisenhower solicitó una reducción "voluntaria" de las importaciones petroleras. A pesar de la protesta de Venezuela se establece para 1958 un "Programa de Restricciones Voluntarias".

Se regulan únicamente las importaciones de crudos y no las de derivados. Estas últimas registraron ese año un gran incremento en relación a las de 1957. Ello provocó la implantación de las restricciones mandatorias.

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 crudos y derivados al 9% de las ventas nacionales correspondientes al año 1957. Las importaciones terrestres provenientes de México y Canadá quedaron exentas de este control. Una medida claramente discriminatoria contra Venezuela.

DESPUES DE LA DICTADURA

La dictadura del general Pérez Jiménez termina el 23 de enero de 1958. La década de la dictadura coincidió con una gran prosperidad petrolera. Sin embargo, Pérez Jiménez no fue capaz de propiciar una verdadera industrialización del país, ni siquiera en base a una política de sustitución de importaciones. Los ingresos fiscales petroleros se gastaron sobre todo en grandes obras de infraestructura y en la transformación de Caracas en urbe ciudadana y cosmopolita. Su mejor inversión económica quizás fue la de abrir el país a la inmigración de mano de obra europea. Esta inyección de iniciativa empresarial daría sus frutos en la mejora de los servicios y en la creación de pequeños talleres, semilla de futuras industrias.

La caída del dictador coincide con la violación del Tratado de Reciprocidad Comercial. En marzo de 1959 comenzaba el período constitucional bajo la presidencia de Rómulo Betancourt y en ese mismo marzo Eisenhower imponía el sistema de restricciones obligatorias. Puede decirse que a partir de esta fecha el Gobierno Nacional pone a Venezuela en camino de iniciar una política de comercio exterior.

Herido el Tratado por iniciativa norteamericana, Venezuela reacciona estableciendo restricciones cuantitativas a productos incluidos en la Lista I, con el atenuante de no ser discriminatorias como las de Estados Unidos. La medida persigue, principalmente, favorecer la instalación de nuevas industrias conforme a una política de sustitución de importaciones.

Puede apreciarse la tendencia en el cuadro siguiente:

PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES Y PRODUCCION NACIONAL DENTRO DEL CONSUMO PRIVADO DE BIENES
(En porcentajes)

Años	Importación	Producción Interna		Total
		Agric.	Industr.	
1958	31,9	15,0	53,1	100,0
1959	34,7	14,2	51,1	100,0
1960	22,0	19,0	59,0	100,0
1961	21,1	18,5	60,4	100,0
1962	18,1	19,7	62,2	100,0
1963	13,3	22,0	64,7	100,0
1964	13,5	20,6	65,9	100,0

Fuente: BCV

VIOLACIONES PERMANENTES

El Presidente Kennedy implantó el 30 de noviembre de 1962 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 su producción nacional), con el agravante de que las cantidades traídas desde Canadá y México no están sometidas a ningún porcentaje de participación de la cuota total. Esto significa que en la medida de

aumento de las importaciones desde Canadá y México, otro tanto desciende la participación alicuota de los demás países proveedores. El convenio de importaciones petroleras entre Canadá y Estados Unidos es un "pacto de caballeros", es decir, que

se procurará buenamente no exceder los tonelajes considerados normales. ¿Dónde queda el artículo 6 del Tratado con Venezuela, que no admite "ninguna prohibición, restricción o cualquier otra forma de regulación cuantitativa"?

VENEZUELA*: EXPORTACION DE CRUDO Y PRODUCTOS REFINADOS A ESTADOS UNIDOS

(en miles de barriles diarios)

Año	Crudo	Fuel-oil	Otros produc.	Total refin.	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	423	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, Bureau of Mines.

La participación relativa de Venezuela en las importaciones, que fue de 65% en 1959, bajó al 45% en 1968. Según la estimación de las exportaciones hacia Estados Unidos, debiera haber sido de 1.841.000 barriles diarios en 1968, en vez de 1.278.000, como aparece en el cuadro anterior.

Betancourt y Kennedy se reunieron en febrero de 1963 y en marzo de ese mismo año el Gobierno norteamericano aumentó en un 10% la cuota de importación de fuel oil residual procedente de Venezuela.

El Presidente Johnson anuncia el 10 de diciembre de 1965 el Programa de Restricciones Petroleras para 1966. La única novedad consiste en la asignación de cuotas petroleras a la industria petroquímica. Hasta esa fecha las cuotas correspondían exclusivamente a las refinadoras. También se autoriza la creación de plantas petroquímicas en Puerto Rico, y en consecuencia la Phillips Petroleum recibiría 50.000 barriles diarios de crudos procedentes de Venezuela.

LA COMISION SHULTZ

Frecuentes ajustes y precisiones de las cuotas complican el régimen de restricciones petroleras. Su complejidad e importancia obligan al Presidente Nixon, el 4 de abril de 1969, a formar un Comité de Trabajo a nivel inter-ministerial que estudie el problema y le sugiera posibles soluciones. Shultz, Secretario del Trabajo, preside la Comisión.

Rodeada de presiones de toda índole, entregó al fin su informe al Presidente Nixon el 9 de febrero de 1970. Su trabajo había durado el doble de tiempo prefijado. Cinco de sus siete miembros y dos de aquéllos con reservas recomendaron la sustitución del programa de cuotas por un sistema de aranceles.

Una Comisión del Congreso norteamericano analizó el informe Shultz y resolvió

que el Presidente no podía adoptar el sistema del arancel sin el voto positivo del Congreso.

El Presidente Nixon nombró entonces una Comisión Permanente de Política Petrolera con el fin de llegar a un cambio del sistema. Algunos párrafos de la declaración de Nixon son suficientemente claros. Por ejemplo, los siguientes:

"Todos los miembros (de la Comisión Shultz) también estuvieron de acuerdo en que lograríamos un singular grado de seguridad si avanzamos hacia un mercado norteamericano energético integrado. He ordenado al Departamento de Estado que continúe examinando con el Canadá las medidas tendientes a un intercambio más libre de petróleo, gas natural y otros recursos energéticos entre los dos países."

"El Departamento de Estado ya ha discutido informalmente con México la posibilidad de llegar a arreglos con ese país sobre intercambio de energía y estoy dando instrucciones al Departamento de Estado para que explore más ampliamente la posibilidad de llegar a un acuerdo con México sobre este asunto."

"He ordenado al Secretario de Estado que continúe nuestras consultas sobre asuntos petroleros con Venezuela y nuestros otros abastecedores latinoamericanos, los cuales han probado ser fuentes seguras y confiables de petróleo durante las crisis que hemos experimentado desde la II Guerra Mundial."

Estas frases del Presidente Nixon indican que el "mercado norteamericano energético integrado" estaría constituido por Estados Unidos, Canadá y México y sería algo así como un mercado común de energía.

De hecho, a comienzos del año 70, las importaciones de crudo canadiense aumentaron todavía más, debido principalmente a su intrusión en el mercado de Chicago.

VIAJE DEL PRESIDENTE

En los primeros días del mes de junio de 1970, el Presidente Caldera hizo una visita oficial a los Estados Unidos. Fue con la esperanza de afrontar el problema petrolero de forma positiva y al más alto nivel. Se planteó la necesidad del trato hemisférico. No parece que se hablara de la revisión del Tratado de 1952. No flaqueó el Presidente en sus discursos ante el Club de la Prensa, el Congreso y los productores independientes de Houston. Sin embargo, la reacción no fue sin duda la esperada. A partir de entonces, y a pesar de los desvelos y fatigas de nuestro embajador en Washington, Dr. Julio Sosa Rodríguez, los resultados tangibles fueron insignificantes.

Hace apenas tres 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 refinerías 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 era 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. En su mensaje de Año Nuevo, el Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, la publicó a todo el país.

Siendo presidente el Dr. Leoni, el Gobierno Nacional envió a Washington en diciembre de 1966 una misión técnica. Las discusiones se redujeron a los productos de la Lista I, los importados por Venezuela.

La negociación no tenía perspectivas y el esfuerzo venezolano se orientaba a la exclusión de las mercancías que podían provocar problemas al integrarse al Pacto Andino. En esa época, además, el Gobierno Nacional se transaba con las compañías petroleras en los llamados precios de referencia y contratos de desulfuración y, necesitado de dinero rápido, evitó aumentar las tensiones con los intereses norteamericanos.

Cuando subió a la presidencia el doctor Caldera, representantes de su gobierno establecieron contactos, pero la falta de comprensión norteamericana esterilizó toda posibilidad para una honorable revisión del Tratado. No quedaba otra alternativa sino la denuncia. Dejar las cosas como estaban hubiera sido la aceptación de la portorriqueñización. Si la finalidad del Tratado era ésta, quizás en ese sentido podrían interpretarse sus frases iniciales escritas con el propósito "de estrechar los vínculos tradicionales de amistad entre los dos países, de mantener en sus relaciones comerciales el principio de igualdad de tratamiento y fomentarlas por medio de mutuas concesiones y ventajas".