

La tesis venezolana de programación, que parece buscar una mayor justicia social internacional, no fue aceptada por Colombia y Chile. Pero la liberación arancelaria automática no convenía en este momento a Venezuela. Debe modificar algunos aspectos de su estructura económica. Y la integración es urgente.

# El Pacto Andino sin Venezuela

**JOSE MARTINEZ TERRERO**

El nuevo gobierno de Caldera debía fijar una posición sobre el "Documento de Cartagena" de 1968 para el Acuerdo Subregional Andino. Para ello hizo contactos con diversos sectores, inclusive con funcionarios de Chile, Perú y Colombia. Las reuniones más frecuentes fueron con Fedecámaras. Por el sector público participaron técnicos del Ministerio de Fomento, de Cordiplán y del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Director de Comercio Exterior e Integración de este Ministerio se encargó de presidir la Comisión del sector público.

Llegó el 5 de mayo de 1969. En Cartagena (Colombia) se reunieron las delegaciones de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta última fue la más numerosa (25 miembros) y la de más jerarquía gubernamental (tres ministros: Dr. Aristides Calvani, de Relaciones Exteriores; Dra. Haydée Castillo, de Fomento, y el Dr. L. E. Oberto, Director de Cordiplán). Fueron invitados a participar en ella diversos sectores: laboral, empresarial, fuerzas armadas, sector público, partido del gobierno anterior, etc.

## El proyecto de Venezuela

Frente al documento de tendencias neoliberales de Cartagena, suscrito por Colombia y Chile y basado en la liberación arancelaria y en la libre competencia de mercado, Venezuela presentó una tesis de programación que trataba de defender el "reparto equitativo de los beneficios de la integración", como se lee en su proyecto. Se basó fundamentalmente en la programación de lo no existente y de lo existente.

### 1) Programación para lo no existente

El mecanismo de integración era novedoso. Si alguien quiere producir algo que no existe en los Andes, debe dirigirse a la Junta, un cuerpo técnico especializado por encima de intereses nacionalistas, preocupado solamente por el bien común y por el desarrollo armónico de todas las partes de la subregión. Una vez revisado el proyecto, indica en qué país se debe realizar. Cuando la planta empieza a producir,

JOSE MARTINEZ TERRERO, S. J., es profesor de Economía Política en la UCV y miembro del Centro Gumilla.

suben los aranceles externos, garantizando así la máxima protección.

Aparentemente, la preocupación del proyecto era la justicia social internacional y la distribución equitativa en las localizaciones de las empresas para llegar al Mercado Común Latinoamericano con economías similares. Quería un desarrollo entendido como la creación de oportunidades para los sectores marginados. ¿Quién levantaría industrias en Ecuador y Bolivia, donde los costos iniciales son tan altos por la ausencia de infraestructura (electricidad, carreteras, agua, teléfonos, etc.) y de economías externas? Habría empresarios si se les prometía a ellos solos todo el mercado andino y si la Corporación Andina de Fomento, junto con los demás países, pagasen, en virtud del principio de la equidad y de la justicia social, los costos más altos generados por la insuficiente infraestructura. Para evitar las desventajas de los monopolios, los países consumidores exigirían la intervención autoritativa de la Junta.

### 2) Programación para lo ya existente

Las naciones deberían ponerse de acuerdo en qué produciría cada una de acuerdo a sus ventajas comparativas y a otras razones. Al renunciar un país a producir algo producido hasta entonces, para producir otros bienes para todo el mercado de la subregión, se fijarían los plazos de liquidación y amortización de los capitales de las industrias afectadas.

De antemano sabía Venezuela que su proyecto iba a tener dificultades. El Documento de Cartagena se basa más bien en la liberación arancelaria, es decir, en que los productos puedan atravesar las fronteras sin aranceles. Estos bajarán el 10% cada año. Así a los diez años se habrá llegado a la liberación total arancelaria dentro de la subregión andina. Es el concepto clásico de Zona de Libre Comercio. La producción se regiría por la competencia. En este caso las industrias no se localizarían en regiones de costos más altos originados por el sistema monetario (Venezuela), o por la ausencia de infraestructura (Ecuador y Bolivia), o de economías externas. Las industrias de estas regiones quebrarían ante las mejores condiciones de producción de Colombia y Chile. Es decir, estos países, más desarrollados relativamente, se harían aún más ricos y los más pobres vendrían a ser más pobres.

**E**l Proyecto de Venezuela difería del Documento de Cartagena. Este último aparentemente proclama la programación, pero de hecho no permite que se programe suficientemente. Los productos enlistados deben ser programados en un lapso de cuatro o a lo más seis años.

Si no lo son, y esto es de esperarse por las dificultades implícitas de la programación, deben ser liberados en los restantes seis o cuatro años. Sin embargo, muchos productos no existentes no pueden ser ni siquiera programables en cinco años, debido a los bajos ingresos de nuestros países subdesarrollados. Además, algunos países podrían impedir la programación de productos en razón de su capacidad competitiva para hacerlos caer en el mecanismo de la liberación automática.

Los chilenos argüían que la amenaza de que lo no programado fuese liberado a los cuatro o seis años, era un estímulo y un acicate para que se programara de hecho. Pero los venezolanos preferían usar otro mecanismo que asegurase mejor la programación. Asimismo, en el Documento de Cartagena se nota preocupación por el arancel externo. Este perdería importancia, pues se formaría a medida que se fuesen programando los bienes. También se dan ciertas ventajas a Ecuador y Bolivia porque se preveía que perderían en la competencia al efectuarse la liberación. Esta protección tan explícita no hubiera sido necesaria en caso de programación.

**N**o se puede traer precipitadamente la comparación del Mercado Común Europeo, que comenzó directamente con la liberación arancelaria. El grupo de los Seis, de economías similares, ya tenía un gran intercambio comercial y disponía de carreteras y otros medios de comunicación. En cambio, del total del comercio mundial de América Latina, sólo el 7% se realiza entre los mismos países latinoamericanos y la infraestructura económica (carreteras, electricidad, etc.) es muy deficiente. Un intercambio tan pequeño no puede producir un impacto suficientemente dinámico en todos los sectores de la economía. Por otra parte, el Proyecto de Venezuela permitiría la integración en cualquier momento con países o bloques económicos de mayor grado de desarrollo y de diversificación industrial, aun con los Estados Unidos, sin sufrir ningún detrimento en nuestra economía.

Por desgracia, la tesis venezolana de la integración vía programación fue rechazada de plano en Cartagena por Colombia y Chile. Esos países apenas cedieron de su posición y tampoco estaban dispuestos a negociar. Venezuela se vio precisada a movilizarse de su posición original a la posición contraria, puesto que no veía en su terreno ninguna posibilidad de acuerdo.

## **¿Qué intereses predominaron en Cartagena?**

Se conoce la gran fuerza que tiene la empresa privada en Venezuela a través de Fedecámaras, quizá la entidad empresarial mejor organizada dentro de América Latina. También se sabe que Fedecámaras sólo cree en sus intereses, según lo confiesen los mismos empresarios. Por eso sorprende que coincidan tan bien sus intereses de corte neoliberal con una programación (o ingerencia de fuerzas extrañas esencialmente opuesta a la filosofía neoliberal) en

pro de la justicia social internacional más pura en favor de los menos favorecidos.

Para el comienzo de la reunión, Venezuela había conseguido el apoyo de Perú y Ecuador. De esta forma los países se hallaban alineados tres frente a tres. ¿Qué intereses movieron a la toma de estas posiciones?

### **—Perú**

En la visita de la delegación peruana a Venezuela antes de la reunión en Cartagena se había logrado el apoyo de Perú al menos en las líneas básicas. Esta posición de Perú estaba acorde con las reservas que mostró él mismo en la reunión de julio-agosto de 1968 al Documento de Cartagena redactado entonces.

El apoyo recibido del Perú se debió probablemente a su temor de verse afectado en la competencia. Por otra parte, Perú había tenido ya muchos pleitos con sus vecinos y éstos resultaban ser demasiado fuertes. En cambio, Perú y Venezuela representaban un grupo intermedio entre los menos desarrollados (Ecuador y Bolivia) y entre los más diversificados y homogéneos (Colombia y Chile). Perú necesitaba un aliado para cuando surgiesen problemas frente a los otros países y Venezuela era el aliado natural que le podría ayudar. El sector privado del Perú también había sido alertado por Fedecámaras para influir sobre su delegación. Por fin es posible que el nuevo gobierno estuviera de acuerdo con la posición venezolana.

Así, pues, Perú se decidió simplemente a apoyar la tesis venezolana sin mayor compromiso. Cuando vio que Venezuela no entró, Perú se vio obligado a aceptar la posición de Cartagena por temor al aislamiento. Como alguien dijo, si no entraba, el único país con quien podría integrarse sería las islas Hawai.

### **—Ecuador**

Antes de la reunión en Cartagena, parece que Ecuador también estaba dispuesto a seguir la tesis venezolana. En la reunión de 1968, por lo menos, no apoyó el Documento de Cartagena. En la última reunión parece que la delegación ecuatoriana tuvo una gran división, que persistió hasta el final. El jefe de la delegación, un ingeniero elegido pocas horas antes de salir de Quito, tomó la decisión de apoyar a Cartagena y recibió el apoyo del Presidente Velasco Ibarra. Pero hubo un momento en que el resto de la delegación ecuatoriana, que originalmente se había ocupado de la integración de su país, renunció y deseó retornar al Ecuador. Este grupo consideraba que lo de Cartagena no era bueno para el Ecuador, a pesar del capítulo de concesiones especiales.

Según dicho capítulo del Documento original de Cartagena, todo empresario que se instale en el Ecuador (o Bolivia) podrá vender sus productos al resto de la subregión sin ningún arancel interno. Pero a los cinco años de la firma del Pacto Andino perderá esas ventajas y estará en las mismas condiciones de competencia que los empresarios de toda la subregión. Ciertamente es una ventaja de tiempo en la carrera del desarrollo. Pero quizá ninguna industria de importancia se instale allá debido a la insuficiente infraestructura y a la ausencia de economías externas. Además,

cinco años no es un tiempo suficiente para el afianzamiento de la mayoría de las industrias, cuando los costos iniciales de las "industrias infantiles" suelen ser muy grandes relativamente. Quizá Chile y Colombia hicieron estas concesiones para atraerlos a su posición.

Los técnicos de la delegación ecuatoriana se sentían más seguros si las cosas se hubiesen hecho por programación. Sentían que ellos no se verían afectados. Al contrario, iban a recibir mayores ventajas en la programación. Cuando se localizasen las inversiones, no se localizarían éstas solamente en atención al mercado ecuatoriano, sino a todo el mercado de la subregión. Ecuador y Bolivia recibirían un volumen de inversión tal que gestase un volumen de exportación no solamente semejante a lo que importaba, sino aún mayor. Se les concedía ese superávit en su balance comercial para que tuvieran una tasa de crecimiento mayor que el resto de los países, debido a su menor desarrollo. Así se llegaría al Mercado Común Latinoamericano con economías similares.

## —Bolivia

Se alineó junto a Chile y Colombia, satisfecha del capítulo de concesiones especiales. Es posible que, a través del convenio de Cartagena, la zona de libre comercio creada le permitiese hacer efectiva una salida al mar.

## —Colombia y Chile

¿Por qué fueron Chile y Colombia tan rígidos en su posición? Se podrían señalar varias razones. Comencemos por las menos importantes.

Probablemente, esas dos naciones estaban muy molestas con el vuelco de la situación. Ellas llevaban ya dos años perfeccionando un documento con las bases tradicionales de integración y de pronto aparece Venezuela con un proyecto bastante distinto del suyo con el apoyo inesperado de Perú y Ecuador. Chile ya había demostrado en otras ocasiones la prisa que tenía por una mayor integración comercial. Anteriormente, Chile presentó en la ALALC el "Proyecto de Desgravación Programada" y apoyó decididamente la proposición posterior de una Unión Aduanera. Ambas proposiciones fueron vetadas.

Alguien supuso que el Presidente de Colombia, Lleras Restrepo, estaba muy interesado en que se firmara el Pacto Andino cuanto antes. Él había ideado el Pacto Andino juntamente con Frei y Leoni en la Declaración Presidencial de Bogotá en 1966 y quería que se firmara antes de acabar su término presidencial. También parece que Colombia y Chile identificaban la posición de Venezuela con la de Fedecámaras. Finalmente, Colombia y Chile no se sentían seguros en el camino de la programación, pues no ha habido experiencias de esta forma de integración. Es natural que no quisieran arriesgarse por este camino novedoso y complejo.

Pero quizá la razón más importante de la intransigencia de Chile y Colombia fue que ciertamente ellos eran los que más ganaban en una integración basada en la liberación arancelaria automática y gradual. ¿Cómo fundamentar esta afirmación?

a) La razón más importante consistió en la teoría de la sobrevaloración de los recursos productivos: por efecto de las exportaciones petroleras de Venezuela, sus costos (en términos de dólares) tienden a ser más altos que los de los otros países. Esta compleja idea quizá se pueda simplificar así aun con alguna limitación. Cuando el petróleo venezolano comenzó a ser explotado antes de 1920, el tipo de cambio más frecuente fue el de un dólar por Bs. 5,20. Hubo momentos en que fue más de Bs. 7,00, pero quizá nunca estuvo debajo de esas cifras. Después de más de 50 años, mientras todos los países del mundo se vieron precisados a devaluar constantemente sus monedas, incluso los Estados Unidos en 1934, Venezuela revaluó en cambio su moneda. En 1934 el dólar se puso a Bs. 3,09; en 1942, a Bs. 3,35; y ahora solamente está a Bs. 4,50. Nunca estuvo por debajo de la cifra de los años veinte. Esto da idea de que el valor externo de nuestra moneda es bastante alto, es decir, el precio de las mercancías venezolanas, en términos de dólares, tiende a ser alto en el exterior. Estudios hechos por la CEPAL demuestran que la capacidad adquisitiva de un dólar en Colombia suele ser el doble de la que tiene en Venezuela. Debido a estas características monetarias de Venezuela, nadie compraría los productos venezolanos por ser más caros; en cambio, Venezuela compraría los productos de la subregión por encontrarlos más baratos que los propios.

b) En segundo lugar, Venezuela tiene una menor experiencia y una menor diversificación industrial que Colombia y Chile. Necesita tiempo para aumentar su industria y ponerse a la misma altura de Chile y Colombia. Si se bajaran los aranceles internos y se subieran los externos, inmediatamente ellos colocarían sus productos en Venezuela y nunca podría desarrollarse una industria diversificada nacional. Además, el consumidor que se acostumbra a comprar un artículo determinado sigue comprándolo de ordinario. Una ley de técnica de mercados dice que el primero que coloca un producto tiene las mejores posibilidades de que se le siga comprando. Hay que demostrar y convencer al público que un producto nuevo es mejor que el antiguo. Esto lleva tiempo, propaganda, experimentación, etc.

c) En tercer lugar, en Venezuela no existen tantas economías externas. Estas se van gestando a medida que una economía se va diversificando. Esto es quizá lo que más beneficia a países más viejos y diversificados industrialmente, como Chile y Colombia. Ellos tienen economías externas para atraer nuevas inversiones o para ampliar las empresas existentes. En consecuencia, con la firma del Documento de Cartagena se hubiera gestado en Venezuela probablemente una fuga de capitales. El inversionista venezolano estudiaría cómo producir en otro sitio por haber mano de obra más barata y mayores economías externas para luego vender en Venezuela, mercado asegurado por ser ya conocido. Esto lo haría especialmente el venezolano por disponer de más capital que los inversionistas de otros países. Ello nos crearía una balanza deficitaria de capital. Esta disminución interna de inversiones haría aumentar el desempleo en Venezuela, aunque lo redujera allí donde se usaran. También afectaría a las industrias existentes en este país porque se verían afectadas por la excesiva competencia de las de otros. La quiebra de las industrias venezolanas haría aumentar de nuevo el desempleo. Parece que Venezuela aún no está madura para este tipo de integración vía liberación arancelaria.

d) En cuarto lugar, Colombia y Chile se hallan en una gran necesidad de divisas fuertes. El único país de la subregión que se las puede dar es Venezuela. La forma más rápida de conseguirlas es por medio de la liberación arancelaria.

e) En último lugar, Colombia y Chile se encuentran con unas industrias en peligro de estrangulamiento por limitación de sus mercados. Al no poder competir con países altamente industrializados, como Estados Unidos y Japón, querían crear un campo propio de competencia, donde ellos tuvieran las de ganar. Por desgracia, la política industrial de los últimos años en Venezuela no estaba orientada a una integración de carácter competitivo, debido a las protecciones otorgadas a las industrias venezolanas más "infantes" y menos diversificadas que las de otros países andinos y caracterizadas por el efecto de sobrevaloración de recursos. Tales protecciones no se pueden quitar tan rápidamente, como pide el Documento de Cartagena.

## Ultima tentativa de Venezuela

Después de unos 17 días de negociaciones se llegó al convencimiento de que Colombia y Chile nunca aceptarían el enfoque venezolano de integración. Así, pues, se convocó una reunión urgente en Caracas, a la que concurrieron Arístides Calvani, Haydée Castillo, L. E. Oberto y representantes de Fedecámaras. Mientras tanto, quedaba en Cartagena encargado de la delegación venezolana el Dr. Carlos Urdaneta Finucci.

En la reunión de Caracas se llegó a la decisión, aprobada por todos, de presentar en Cartagena dos alternativas. La primera era la de firmar un protocolo especial, por el que Venezuela se incorporaba al Pacto Andino, pero participaría solamente en la parte de programación y no en la de liberación. Así Venezuela tendría derecho a voz y voto en las decisiones de la Comisión. Era una posición lógica, pues del Pacto Andino aceptaba y participaba sólo en lo que estaba de acuerdo.

La segunda alternativa consistía en aceptar el Documento de Cartagena con una lista de modificaciones: la lista de productos desgravables a término incierto se reducía de 2.400 a 1.100, etc.

Mientras se presentaba la primera alternativa, la delegación venezolana se enteró por medio de un periodista que a los otros cinco países se les había entregado un proyecto de integración en el que no se mencionaba a Venezuela. Esto fue considerado como el rechazo formal de Venezuela como miembro del Pacto Andino. En consecuencia, se juzgó inútil presentar la segunda alternativa.

Fue una lástima el no haber entrado en la integración subregional andina, pero quizá Venezuela no podía integrarse hoy en los términos en que se le propuso la entrada. En esto el gobierno de Caldera coincidió con el de Leoni. Las reservas planteadas por Venezuela en Cartagena fueron fundamentalmente las mismas que se plantearon por el gobierno anterior.

La entrada será posible en un futuro si se orienta nuestra economía hacia la integración y se hacen los cambios correspondientes en nuestra estructura económica. Todo ello puede llevar algunos años.

## Y ahora ¿qué?

Es posible que las naciones del "Pacto Andino del Pacífico" soliciten de nuevo la entrada de Venezuela. Venezuela es un país importante para la integración. Representaría un 34% del Producto Nacional Bruto de la subregión, es decir, una tercera parte de la riqueza andina, con sólo un sexto de su población.

¿Es la integración andina el único camino para Venezuela si no quiere verse aislada económicamente? Está aún por estudiarse. Hay que explorar todas las posibilidades de comercio exterior para establecer un orden de prioridades. Baste recordar que Caracas está bastante más lejos de Santiago de Chile que de Nueva York. Por lo tanto, es posible que se puedan establecer contactos beneficiosos con México, el Mercado Común Centroamericano, el área del Caribe, el mismo Estados Unidos, Argentina o Brasil. La sola integración con Brasil nos pondría en contacto con un mercado mayor que el de la zona andina. Según estadísticas de 1967, el Producto Nacional Bruto de Brasil es mucho mayor que el de los cinco países del actual Pacto Andino del Pacífico. Lo mismo pasa con la población.

Todo esto debe ser analizado con cuidado y con cierta urgencia. Quizá los dos problemas de orden económico más importantes de Venezuela hoy día sean los ingresos fiscales y el comercio exterior. El objetivo de la sustitución de importaciones ha dado un impulso bienhechor a la economía nacional. Aunque falta aún por completar esta etapa, se debe comenzar decididamente una agresiva política de comercio exterior. Nuestro desarrollo industrial se beneficiaría y, sobre todo, nos permitiría conseguir las divisas que cada día necesitamos en mayor número. Los gastos públicos normales (educación, sanidad, etc.) van creciendo más que los ingresos por concepto del petróleo. El comercio exterior salvará a Venezuela del estancamiento que la amenaza.