

Algunos Aspectos del Mercado Común y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en Relación con la Economía Venezolana

Por DIEGO L. CASTELLANOS

El esquema central de este artículo corresponde a una charla sobre el tema, dictada por el autor en el Grupo de Estudios Bancarios, del Banco Central, que dirige el Dr. Carlos Miguel Lollet, y fue publicado en la Revista del Banco Central de Venezuela en el número correspondiente a julio-septiembre de 1961.

La Posición de Venezuela. Análisis de las Implicaciones Generales de la ALALC

VENEZUELA siempre ha mantenido interés por la integración económica latinoamericana y ha sustentado la tesis de que la misma es elemento fundamental en el desarrollo económico, a tal punto que en la Constitución Nacional se asienta, artículo 108, que se “favorecerá la integración latinoamericana” y se procurará “coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes”.

No obstante, hasta ahora no ha habido una decisión firme hacia la participación del país en las organizaciones y acuerdos que se han propuesto. En tal sentido, en la oportunidad del octavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, en 1959, el Ministro de Hacienda de Venezuela, Dr. José Antonio Mayobre, expresó que en nuestro país existían circunstancias especiales, como lo escasamente diversificado de la exportación, altos costos, moneda de alto valor adquisitivo externo, industrialización incipiente y política arancelaria proteccionista, que obliga a proceder con sumo cuidado antes de aprobar cualquier planteamiento tendiente a crear un mercado común latinoamericano, por lo que Venezuela “tiene que estudiar muy detenidamente las consecuencias que tendrá para su economía y posible desarrollo”. Posteriormente en la “Declaración Final” de la Tercera Reunión de Consulta sobre Política Comercial, entre los países grancolombianos, aprobada el 10 de diciembre de 1960, los gobiernos de los mencionados países “reconocen en el Tratado de Montevideo un instrumento adecuado para conseguir un mayor y más equilibrado desarrollo económico de América Latina”, y el Gobierno de Venezuela “reserva para una futura ocasión, cualquier declaración acerca de su posible ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, aunque concuerda plenamente con los postulados que dieron origen a la mencionada Asociación. Igualmente se acordó que se desarrollarían, en forma inmediata y conjunta, acciones encaminadas a lograr que dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio pueda ser invocado y se obtenga para Venezuela “un tratamiento especial que tienda a com-

pensar las desventajas que sufriría si su adhesión al Tratado de Montevideo se realizara sin tomar en cuenta las particularidades de su estructura económica actual”.

Las modificaciones estructurales que ha venido experimentando la economía venezolana en los últimos años y los cambios suscitados en las esferas monetarias, productivas y de las relaciones internacionales, especialmente las modificaciones en la situación y la política cambiaria, presentan en la actualidad condiciones y perspectivas diferentes en relación con la posición de Venezuela frente al movimiento integracionista que se adelanta en América Latina.

A fin de precisar las condiciones y perspectivas de Venezuela, conviene hacer un breve análisis de los elementos más importantes de las implicaciones generales de la posible adhesión al Tratado de Montevideo. En tal sentido hay que considerar los aspectos relativos al desarrollo industrial y agropecuario, a la política petrolera, a la política comercial y a los sistemas de pagos.

En relación con el desarrollo industrial y agropecuario, el primero se ha caracterizado en Venezuela porque ha sido el reflejo de la prosperidad de la industria petrolera y del gasto gubernamental. De esta manera la industrialización se ha concentrado en la producción de bienes de consumo y materiales que sirvan a la industria de la construcción de manera directa o indirecta. Por otra parte, el proceso de industrialización se ha hecho sobre la base de sustitución de productos terminados por productos intermedios, lo que acentúa la dependencia externa y hace más vulnerable la economía ante las contingencias internacionales a causa de la mayor inelasticidad en la demanda de importaciones.

El desarrollo industrial en Venezuela se ha caracterizado también por cierto fenómeno de sobre-capitalización en relación al empleo de mano de obra, en lo cual ha influido la política de exoneraciones arancelarias para el equipo de inversión proveniente del exterior y la disponibilidad de medios de cambio para tales importaciones. Este fenómeno, que es en cierto modo desfavorable desde el punto de vista de la ocupación, puede ser muy favorable en lo relativo a la participación de Venezuela en una Zona de Libre

Comercio, especialmente por las posibilidades de ampliación productiva que se ofrecen al disponer de capacidad excedente de producción en relación con el mercado limitado que ahora presentan las fronteras económicas nacionales.

Singular consideración, en relación con las características de la industrialización del país, merece el hecho de la escasa productividad, la cual parece obedecer, entre otras causas, a ineficiencias en organización y administración. Por otra parte, existen en la industria ciertos elementos monopolísticos debidos a las limitaciones al mercado y al exceso de protección arancelaria. Estos factores podrían tener un correctivo con la participación de Venezuela en el Tratado de Montevideo.

En líneas generales, el proceso de industrialización en Venezuela adolece de una serie de ineficiencias, las cuales pueden constituir obstáculos apreciables a la adhesión del país a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Sin embargo, es muy posible, como se ha indicado, que la adhesión signifique, por sí misma, la aplicación de correctivos u obligue a la adopción de medidas que hagan posible un desarrollo equilibrado; las cuales, en todo caso, son indispensables.

En relación con el desarrollo agropecuario, Venezuela adelanta actualmente la Reforma Agraria, la cual constituye un proceso de cambio de la estructura económica del país por sus proyecciones en la economía rural, en la industrialización y en el nivel de vida del campesinado. Está orientada a incorporar a la vida económicamente activa del país a grandes masas campesinas, lo que significa la ampliación del mercado interno. Estos hechos implican en cierto modo una ventaja para Venezuela en relación con la adhesión al Tratado de Montevideo, en el sentido de que en vista de que el proceso de la reforma agraria no ofrece perspectivas a corto plazo, puede invocar tratamiento especial de acuerdo con las disposiciones del Tratado, lo que permitirá acelerar la reforma y encauzarla sobre bases firmes en atención a las posibilidades de los mercados y las facilidades que pueda haber en mecanizar la agricultura en aquellos renglones en que sea factible.

En cuanto a la política petrolera venezolana, conviene advertir que dada la estructura de la industria, el país no tiene dominio directo sobre la comercialización de los hidrocarburos; sin embargo, es indudable que las posibilidades de ampliación de mercados y las perspectivas que se puedan ofrecer a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, interesarán a las empresas explotadoras tanto como a la Nación misma.

La importancia de la producción petrolera para el país y el intercambio con los países participantes del Tratado, presuponen y exigen un cuidadoso análisis. En tal sentido conviene indicar que la adhesión de Venezuela. Dadas estas circunstancias, y en atención a la complejidad del problema, señalaremos solamente algunos de los aspectos más importantes del mismo. En tal sentido conviene indicar que la adhesión de Venezuela significaría la inclusión del petróleo en el programa de liberalización y mayor facilidad para todos los países en su cumplimiento, por el hecho de que la magnitud del comercio petrolero hace reducir la im-

portancia relativa de otros productos que pueden ser incluidos en la lista común y algunos de ellos podrían considerarse como marginales.

La importancia de los hidrocarburos para el proceso de industrialización que adelantan los países signatarios del Pacto, podría conducir a un tratamiento muy favorable a Venezuela; e igualmente el hecho del control que tienen algunos países sobre las importaciones de petróleo, lo que hace que su política de compra esté influida por consideraciones adicionales a la pura y simple preferencia aduanera, es otro factor que aporta elementos positivos hacia la obtención de beneficios para Venezuela.

Interesa destacar en relación con el problema petrolero, que en el último año Venezuela ha visto reducidas sus exportaciones de hidrocarburos a los principales compradores suramericanos, Argentina y Brasil, y podrían presentarse perspectivas de reducciones mayores en los próximos años; por lo cual es menester estudiar cuidadosamente estos aspectos del problema.

En relación con la política comercial de Venezuela, ésta atiende a la necesidad de favorecer las condiciones a la exportación petrolera y ha estado sometida —en razón de las peculiaridades de la estructura de la economía y del subdesarrollo que la caracterizan— a las presiones originadas por la inelasticidad que acusan tanto la demanda de sus exportaciones como la demanda de importaciones. Estos hechos se expresan en los tratados con Estados Unidos, Canadá y Brasil.

De igual manera, caracteriza y afecta la política comercial venezolana la existencia de un arancel de incidencia comparativamente baja, con relación a otros países de América Latina, y que no se ajusta a la política económica general, de manera que impida que la política de protecciones pueda generar presiones anuladoras de la protección misma y que pueda conducir a desarticulación de la economía manifestada en el desarrollo desequilibrado de ciertas ramas productivas. Afortunadamente, la comprensión de estos hechos, la necesidad de acelerar el proceso de desarrollo y ciertas dificultades cambiarias, han inducido a introducir cambios en la política comercial venezolana.

La participación de Venezuela en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio presupone y exige la revisión completa de su política comercial, ya que sólo así podría derivar ventajas de la adhesión y negociar libremente. En tal sentido es posible que sea necesario que Venezuela imprima más agresividad a su política de comercio exterior, especialmente por el hecho de que hasta ahora parece ser que el país se mantuviera siempre en una actitud pasiva, a pesar de que dispone de medios para negociar con fuerza.

Los aspectos relativos a los sistemas de pagos ofrecen un gran interés para Venezuela, por el hecho de disponer de una moneda relativamente fuerte, lo que dificulta en cierto modo la liberalización de derechos aduaneros y de trabas a las importaciones; y debido a que, dada la capacidad de importar del país en relación con otros países de la Zona, es posible que se presenten procesos de acumulación de créditos inconvertibles, lo que podría obligar a Venezuela a financiar las importaciones que hagan determinados

países desde la Zona y desde el resto del mundo. En consecuencia, y en atención a la necesidad de romper el desequilibrio de la especialización en las exportaciones para diversificar las mismas, en la medida en que el ritmo de desarrollo lo permita, Venezuela requiere del establecimiento de una unión de pagos como paso previo a su adhesión a la Zona de Libre Comercio.

El establecimiento de una unión de pagos es fundamental, por cuanto establecería un sistema para la compensación multilateral periódica y automática de los saldos entre los participantes. Igualmente se podría crear un sistema de créditos multilaterales y automáticos. De esta manera Venezuela tendría menos riesgos de sufrir drenajes de divisas por desequilibrios en el comercio con los demás países de la Zona. Aún más, el crédito es un elemento indispensable en el incremento de las exportaciones de América Latina en general, pudiéndose afirmar que quizá su falta sea uno de los factores que dificultan las mismas.

Existen otros factores a considerar en relación con la posición de Venezuela frente a la Zona de Libre Comercio, entre ellos la limitación del mercado interno y las inversiones extranjeras, en el sentido del incremento de estos últimos en empresas ensambladoras, las cuales no funcionan en condiciones óptimas en mercados insuficientes; sin embargo, su instalación no obedece a las posibilidades teóricas de funcionamiento óptimo, sino a las perspectivas de beneficios estimulados por la protección arancelaria. Estos problemas, no obstante, no son exclusivos de Venezuela, sino que afectan por igual a todos los países adherentes al Tratado y sus soluciones dependerán de claras y precisas definiciones de política económica, especialmente por sus implicaciones en el subdesarrollo y las consecuencias de hacer más vulnerables las economías nacionales frente a los cambios externos.

Apreciaciones Generales

Como se ha visto, son muchos y variados los aspectos que deben estudiarse y definirse en relación con la economía venezolana y la existencia de una Zona de Libre Comercio en América Latina. Sin embargo, aparte del interés demostrado por Venezuela en el proceso integracionista, existe el hecho presente de la necesidad de acelerar el proceso de desarrollo económico sobre bases firmes que permitan un crecimiento equilibrado e impidan los estrangulamientos que afectan el desarrollo de las economías nacionales aisladas. A tales fines, existen muy pocas alternativas que ofrezcan soluciones adecuadas y garanticen un desenvolvimiento armónico con un mínimo de roces y efectos perturbadores, en consideración de las características y condiciones de la estructura de la economía venezolana. Entre esas alternativas figura la adhesión al Tratado de Montevideo.

Venezuela ha sugerido la necesidad de recibir un tratamiento especial en el caso de que resuelva adherirse al Tratado. Resulta difícil precisar cuáles serían las condiciones de ese tratamiento especial, por cuanto, como bien dice el Dr. Sidney S. Dell en sus conferencias sobre "Problemas de un Mercado Común en América Latina", publicado por el CEMLA en 1959, el caso de Venezuela puede diferir en grado, pero no en cuanto a su índole, del de otros países lati-

noamericanos" y "no constituye un caso especial, sino más bien un caso extremo dentro del numeroso grupo de países en el que están incluidos desde aquellos en que el sector de exportación es altamente productivo hasta aquellos en que no lo es".

Ello no quiere decir que Venezuela no pueda obtener ventajas —que es una cosa muy diferente a obtener un tratamiento especial— sobre todo si se considera que actualmente existen condiciones que le permiten negociar favorablemente dentro del Tratado y obtener posiciones beneficiosas.

Ahora bien, el breve análisis que se ha hecho sobre las implicaciones generales para Venezuela de la adhesión al Tratado, así como el estudio realizado por el Dr. Alejandro Power Aliberti en representación de la CEPAL sobre las "consideraciones en torno al eventual ingreso de Venezuela a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio" de reciente conclusión, confirman la existencia de algunas dificultades para la decisión y la participación del país. Sin embargo, también demuestran que las dificultades y obstáculos no son en realidad insalvables; en cambio, una posición de aislamiento podría tener consecuencias más graves para el desarrollo económico del país, que los sacrificios o concesiones a que dé lugar la adhesión. Aún más resulta importante señalar que los retardos en las decisiones relativas a la posición de Venezuela frente al Tratado de Montevideo, significan también un riesgo y puede traer consecuencias adversas al crecimiento económico del país, si se considera que existen algunas medidas y definiciones imprescindibles, aunque la decisión sea mantenerse al margen de la Zona de Libre Comercio, pero que cuyos resultados serían más positivos con la participación. Por otra parte, el retardo priva al país de acelerar la evolución de su industria pesada y acentúa los efectos adversos de las limitaciones del mercado, creando obstáculos a la diversificación de las exportaciones y de la producción misma; elementos, estos últimos, indispensables para un crecimiento armónico.

Existen elementos de suma importancia que presentan perspectivas muy favorables a Venezuela; ellos son los principios de reciprocidad y la flexibilidad de las normas del Tratado, además de las amplias posibilidades de llegar a acuerdos de complementación, mediante las cuales el país dispondría de estímulos adicionales para acelerar el desarrollo del complejo industrial de Guayana, y la industria petroquímica. Cabe, en este aspecto, hacer una pequeña digresión en el sentido de observar que no es obra de la casualidad que inversionistas de todas las latitudes hayan expresado su interés por establecer plantas industriales en Guayana.

Venezuela dispone, además de una serie de condiciones ventajosas frente a varios de los países adherentes al Tratado, entre las cuales figuran la tenencia de un capital de infraestructura apreciable y la realización de planes concretos tendientes a aumentarlo; cuantiosos recursos naturales; instalaciones industriales modernas con capacidad excedente no utilizada; excelente posición geográfica; y el hecho de que adelanta un proceso de reforma agraria con el fin de mejorar las condiciones de producción agrícola y de incorporar a la vida económicamente activa a grandes masas campesinas. Todas estas condiciones abonan la tesis favorable a la alternativa de la adhesión al Tratado de Montevideo.