

GERARDO GONZALEZ. Lic. en Economía. Investigador del Departamento del Caribe en el CEA.

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe en República Dominicana

La experiencia dominicana demuestra que la iniciativa es un mecanismo insuficiente para estimular la producción y el comercio en el país

INTRODUCCIÓN

Históricamente los Estados Unidos han considerado a la Cuenca del Caribe¹ como su tercera frontera; es decir, como parte de su sistema de seguridad, por lo que la región ha sido foco de interés y preocupación por parte de las sucesivas administraciones norteamericanas. La importancia que para ellos tiene el área hay que evaluarla no sólo a partir de los intereses estratégico-militares, sino también en función de los económicos, algunos de los cuales ocupan un lugar destacado dentro de la óptica geopolítica. Este conjunto de intereses son:

1. La región constituye una arteria vital de transporte a través de la cual transita la mitad del comercio norteamericano, las tres cuartas partes del petróleo importado y más de la mitad de los minerales estratégicos adquiridos por los Estados Unidos.²
2. Es fuente de materias primas estratégicas, como por ejemplo bauxita y petróleo.
3. Fuente importante de mano de obra barata.
4. Existencia de un número significativo de centros financieros internacionales como los de Panamá, Bahamas y Gran Caimán, en los cuales hay depositados aproximadamente 200 000 millones de dólares.³
5. Fuerte concentración de inversiones directas e indirectas norteamericanas: 26% del total de la inversión estadounidense en el continente.⁴

El interés y la preocupación por la Cuenca del Caribe se incrementan a partir del triunfo de la Revolución Cubana en 1959.

Desde ese momento, la política norteamericana estuvo dirigida a contrarrestar la influencia del proceso revolucionario cubano mediante la aplicación de fórmulas económicas como la “Alianza para el Progreso”, combinada con medidas militares-represivas contra el movimiento revolucionario de la región.

En una perspectiva más reciente, la administración Carter aplicó en la Cuenca una política que si bien no desdeñó el esfuerzo militar, se basó en la máxima utilización de recursos

¹ Dominación arbitraria dada por la actual administración norteamericana en función de instrumentar su política para la subregión

² Tomado de la declaración de George Shultz ante el Comité de Finanzas del Senado. En *Cuadernos de Nuestra América* no. 1, La Habana enero julio de 1984.

³ Xabier Gorostiaga. “Geopolítica de la crisis regional. En *Cuadernos de Pensamiento Propio*. INIES, Nicaragua, enero de 1984.

⁴ Haroldo Dilla. *La estrategia imperialista hacia el Caribe*. Avances de Investigación no. 12, CEA, febrero de 1982

políticos y económicos para lograr desestabilizar a los gobiernos más progresistas, neutralizar los movimientos revolucionarios y reforzar la influencia norteamericana.

Sin embargo, el triunfo sandinista, el derrocamiento de la dictadura de Gairy en Granada, el auge del movimiento insurreccional en El Salvador, la existencia de gobiernos con posiciones opuestas a los intereses imperialistas y el aumento del prestigio y las relaciones de Cuba con el área, provocaron un cambio en la política hacia la región. El mismo se caracterizó por un retorno al uso de la fuerza como elemento de primer orden, conservando algunas formas originales de presión, tales como las económicas.⁵

Reagan asume la presidencia en medio de una situación particularmente difícil para las posiciones hegemónicas norteamericanas a nivel mundial.

Los Estados Unidos no solamente cedieron terreno en Centroamérica y el Caribe, sino, además, en África, con los triunfos de las revoluciones en Angola y Etiopía; en Asia, con el triunfo y consolidación de Vietnam y el resto de los países indochinos, la caída del régimen del Sha en Irán, etc.⁶

El predominio económico también resultó debilitado debido a las sucesivas crisis y al avance de competidores capitalistas de mayor dinamismo, como es el caso de Japón.

Reagan se lanza a recuperar las posiciones perdidas aplicando una política en la que los intereses estratégico-militares ocupan un lugar priorizado. Sin embargo, lo anterior no significa que los intereses económicos hayan sido totalmente descartados, sino que los mismos se han concebido dentro de los objetivos de la seguridad nacional.

Hay consenso en señalar que la crisis económica a finales de la década del 70 alcanzó un punto tal que se planteó la necesidad, por parte de la burguesía transnacional, de adoptar un nuevo patrón de acumulación basado en sectores productivos más dinámicos, lo cual determinó una purga del capital sobreacumulado, su salida hacia las economías subdesarrolladas y una nueva división internacional capitalista del trabajo.⁷

Lo anterior implicaba la creación, en esas economías, de condiciones óptimas en los planos económicos, políticos y social para la recepción y reproducción del capital foráneo.

En este contexto surge la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) como un plan destinado a lograr el crecimiento a largo plazo y autosostenible mediante la ampliación de la capacidad de producción y exportación de los países de la región, lo cual se pretende conseguir mediante el fortalecimiento del sector privado en detrimento del sector público, ya que, según la concepción de la administración Reagan, “al sector privado se le reconoce como factor dinámico en el cual se debe basar el proceso de desarrollo económico de cualquier país”.⁸

⁵ Para un análisis más amplio ver la ponencia de Germán Sánchez y Orlando Silva “*Las relaciones entre Estados Unidos y la América Latina durante la administración Carter*”, presentada en el Seminario Nacional *El imperialismo norteamericano contemporáneo*, organizado por el CEA, Ciudad de la Habana, 1981.

⁶ Varios: Notas Críticas sobre el *Plan Reagan para Centroamérica y el Caribe*, *Avances de Investigación* no 13, CEA, abril de 1982

⁷ Ver Haroldo Dilla y Félix Calvo: *Crisis del desarrollismo y tendencias neoliberales en la República Dominicana*. *Avances de Investigación* no, 20, CEA, septiembre de 1984

⁸ Rafael Fermoselle: “Como aprovechar los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en la República Dominicana” En *Listín Diario*, República Dominicana, 3 de febrero de 1984

La preocupación por el futuro económico de los países de la región no responde a un sentimiento altruista de la actual administración norteamericana, sino que esconde el verdadero objetivo de intentar detener el proceso revolucionario de la región, destruir las posiciones unitarias e integracionistas vertebradas en el área y garantizar la estabilidad político-social necesaria para preservar y reforzar el dominio económico-político de los Estados Unidos incrementando la dependencia comercial, financiera y tecnológica.

Otro de los objetivos que subyacen detrás de esta iniciativa es facilitar la adopción de un nuevo patrón de acumulación basado en buena medida en criterios neoliberales, esto en aras de facilitar el acceso masivo del capital transnacional a los países de la región y el robustecimiento de la gran burguesía nativa.

La ICC se sustenta en el bilateralismo, lo cual la convierte en un fuerte mecanismo de presión e imposición de condicionamientos políticos en las relaciones entre los Estados Unidos y los países de la Cuenca, así como también se convierte en un factor que resta poder de negociación conjunta a la región.

En sentido general, el diseño de esta llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe no constituye ningún aporte o variación en la estrategia de dominación imperialista para la subregión caribeña, aunque posee algunos elementos novedosos, como son:

1. En materia comercial nunca los Estados Unidos habían dado tratamiento preferencial a una región, lo que deja claramente demostrado la extraordinaria importancia geopolítica que tiene el área.

2. El objetivo de convertir esas economías en plataformas de exportación, fundamentalmente de productos manufacturados.

Esta reorientación exportadora se haría con una fuerte presencia, de capital transnacional en alianza con sus socios locales. Dicho esquema de acumulación implicaría una recomposición de las alianzas políticas que modificaría el papel del Estado y el gobierno en el diseño y aplicación de la política económica.

A dos años de la puesta en práctica del Plan Reagan, nos proponemos analizar sus posibilidades en cuanto al logro de los objetivos propuestos.

Nuestro estudio se centrará en un país específico: República Dominicana. Este país históricamente ha ocupado un lugar priorizado en la política norteamericana hacia la región.

Económica y demográficamente tiene un peso considerable en el área y desde el punto de vista político, sin tener en cuenta la potencialidad revolucionaria demostrada en la década del 60, ha sido en los últimos dos años escenario de movimientos populares espontáneos de protesta por la aplicación de las medidas recesivas orientadas por el FMI.

Por otra parte es junto a Jamaica uno de los países que según los gestores de la iniciativa, dadas sus características económicas y políticas, puede aprovechar al máximo todas las posibles ventajas que la misma puede brindar.

REFERENCIAS GENERALES SOBRE LA ICC

Muchos trabajos se han dedicado a describir y explicar en detalle los aspectos relacionados con el contenido de la ICC.

Sin ánimo de andar por caminos trillados, consideramos necesario resaltar aquellos elementos que a nuestro entender son esenciales para la comprensión del análisis que realizaremos del caso dominicano a lo largo de todo este trabajo.

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe es un programa integrado por el libre comercio, la inversión privada y la ayuda financiera.

El libre comercio constituye la pieza principal de este plan y consiste en la implantación de un régimen de exención del pago de derechos aduanales por un periodo de doce años a todos los productos de la región que sean importados por los Estados Unidos, con la excepción de los artículos textiles y confecciones de vestir, sujetos a los convenios textiles; el calzado, las carteras o bolsos, las maletas de viajes, los guantes de trabajo y las confecciones de vestir de piel que no hayan sido designados como artículos beneficiados por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en el momento de entrar en vigor la Iniciativa; el atún preparado o conservado en cualquier forma; el petróleo y sus derivados, los relojes y sus partes, si contienen algún material que haya sido producido en un país que no reciba el tratamiento de Nación más Favorecida, que son la mayoría de los países socialistas.⁹

Se establecieron una serie de condicionantes de carácter político y económico por las cuales un país no podrá ser declarado como beneficiario de la llamada área libre de comercio; se definió como artículos elegibles aquellos que procedan directamente de un país designado beneficiario y su valor esté formado en un 35%, como mínimo, por el costo de los materiales producidos más los costos directos de las operaciones de elaboración o procesamiento de dichos artículos efectuadas en uno o más países beneficiarios. (Se incluye en este término a Puerto Rico e Islas Vírgenes Norteamericanas). Se acepta que hasta un 115% de ese 35% pueda estar constituido por el valor de los materiales producidos en la parte continental de los Estados Unidos.

Con respecto a los productos del azúcar, no se cambió su régimen de importación; sólo se concedió a tres países, entre los que se encuentra República Dominicana, un nivel de cuota de exportación libre de pagos de aranceles, en virtud de que las exportaciones de dichos productos provenientes de esas naciones fueron excluidas del SGP debido a la cláusula de la Necesidad Competitiva.

Finalmente, se estableció que el Presidente puede suspender el trato arancelario preferencial sobre cualquier producto si entiende que el mismo amenaza con causar o causa daño a una industria norteamericana que produzca un producto similar o directamente competitivo al producto importado.

Teniendo en cuenta que antes de que la ICC entrara en vigor el 87% de las exportaciones del área hacia los Estados Unidos no pagaban aranceles al amparo del SGP, la política de libre comercio prevista en el Plan Reagan beneficiará principalmente a producciones de poco o ningún desarrollo, como por ejemplo, los mariscos y otras especies marinas; los productos primarios agropecuarios, como cítricos, piña y tomate; los productos del sector agro industrial, como las conservas de frutas; y los de los sectores de la industria electrónica y farmacéutica.

⁹Entre los diversos autores que han escrito trabajos sobre la ICC no existe unanimidad de criterio respecto a la inclusión de los relojes y sus partes dentro del grupo de artículos excluidos de los beneficios de la Iniciativa.

Otra área que tiende a estimular la Iniciativa es el turismo, mediante la concesión de determinados incentivos fiscales. Estos consisten en la posibilidad que tienen los ciudadanos norteamericanos de deducir de sus impuestos sobre la renta los gastos causados al asistir a reuniones comerciales y convenciones en algún país beneficiario de la ICC. Sin embargo, previamente el país en cuestión debe haber establecido un acuerdo sobre intercambio de información fiscal con los Estados Unidos.

El segundo elemento del Plan Reagan lo constituye la inversión privada, considerada como uno de los aspectos claves para el desarrollo económico de los países de la Cuenca. Es por ello que se aspira al incremento de la misma mediante el estímulo que recibirá por la aplicación del trato arancelario preferencial, así como por la puesta en práctica de otras medidas como la ampliación de la cobertura del seguro contra riesgos no comerciales ofrecidos por la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC).

De los tres elementos, la ayuda financiera directa es la de menor significación. Está concebida para ser otorgada selectivamente y en cuantías importantes a aquellos países donde los intereses norteamericanos están o pudieran estar en grave peligro.

Los tres instrumentos a través de ayuda financiera directa son:

- 1 La asistencia para el desarrollo: los recursos se canalizan para programas de la agricultura, la salud y la población.
2. El fondo de ayuda económica: a través del mismo se provee ayuda para equilibrar balanzas de pago, así como créditos para importaciones importantes.
3. La ayuda alimentaria: concedida a través de los programas PL-480, se suministra para suplir la carencia de divisas para la importación de alimentos.

Paralelamente a la ICC se adoptaron un conjunto de decisiones que la complementarían y fortalecerían. Estas son:

1. La negociación y adopción de nuevos acuerdos bilaterales sobre textiles con varios de los países de la Cuenca en los cuales se darán cierto grado de preferencias con relación a exportadores de otras regiones.
2. Se brindará asistencia técnica y adiestramiento para ayudar al sector privado de los países de la región a beneficiarse de las oportunidades que ofrece el Plan.

ACOGIDA BRINDADA A LA ICC EN REPUBLICA DOMINICANA

La ICC fue recibida con gran júbilo por sectores gubernamentales y empresariales del país. Muchas opiniones coincidieron en considerarla como un “generoso programa que sirve para ensanchar nuestros mercados y estimular la iniciativa privada, motor permanente y necesario para el desarrollo de nuestras sociedades”¹⁰. Otros valoraron la iniciativa como una esperanza real para la economía y uno de los factores que mantienen viva la fe en el provenir.¹¹ A pesar de la mayoritaria aceptación, hubo voces que advirtieron los excesos de optimismo al reconocer que los alcances del Plan Reagan “son limitados y conllevan algunos condicionamientos cuya dimensión aún se desconoce en la práctica”.¹²

Para poder comprender los motivos de la acogida brindada a la ICC por el gran capital dominicano, es necesario referimos brevemente a las características de la crisis

¹⁰ Salvador Jorge Blanco. Listín Diario. 11 de abril de 1984.

¹¹ Tomás Pastoriza. Listín Diario. 25 de abril de 1984.

¹² Editorial de *El Nuevo Diario*. República Dominicana, 27 de agosto de 1983.

socioeconómica en que se encontraba el país a inicios de la década del 80 y la posición asumida por este sector de la burguesía ante esta situación.

Desde 1966 en República Dominicana se desarrolló un proceso de industrialización dirigido a la sustitución de importaciones, sobre la base de una amplia inversión de capitales extranjeros en sectores manufactureros y de una alianza desnacionalizadora entre la burguesía transnacional y los sectores burgueses criollos.

A partir de 1976 la estrategia sustitutiva de importaciones comenzó a mostrar visibles signos de agotamiento que culminaron en una crisis incontrolable. Las causas del fracaso de esta política son las siguientes:

1. El factor fundamental fue la crisis del sector agropecuario, principal fuente de empleo, lo que provocó un incremento del desempleo y de la emigración hacia los centros urbanos, desempleo que fue incapaz de absorber el sector industrial. Por otra parte, debido al propio deterioro del sector, el país se vio obligado a importar productos alimenticios..
2. Desarrollo industrial sin vinculación intersectorial, lo que impulsó a una importación masiva de materias primas (algunas de las cuales se producían en el país), insumos intermedios y bienes de capital.
3. Establecimiento de un ineficiente parque industrial que generaba productos de poca competitividad en el mercado mundial y que, por tanto, no garantizaban divisas necesarias para su reproducción. Esos productos tampoco podían realizarse en el mercado interno por encontrarse depauperado, todo lo cual trajo como consecuencia el aumento de las capacidades ociosas.
4. El sector agroexportador tradicional se convirtió en el suministrador de las divisas para el desarrollo industrial, pero en cantidades insuficientes debido a la caída de sus precios de exportación.

Ante la escasez de divisas y la disminución de los flujos inversionistas extranjeros, se comenzaron a acudir cada vez más al endeudamiento externo como fuente para financiar el proyecto económico. En 1970 la deuda externa alcanzó la cifra de 290 millones de dólares, suma que se elevó a 832 en 1976, llegando a 2 061 en 1981.¹³

Pero más allá de los elementos económicos de carácter interno, el factor que condenó desde un inicio al fracaso al esquema sustitutivo de importaciones proviene de no ser un proyecto nacional sino impuesto por los intereses transnacionales, que utilizan a las naciones subdesarrolladas como receptoras de capital sobreacumulado que va hacia esas regiones en busca de superiores tasas de ganancia.

Las condiciones sociales se empeoraron igualmente. “En 1977 más de un millón de personas eran consideradas fisiológicamente pobres. Sin entrar a detallar otros índices de depauperación (salud, educación, etc.), baste señalar que en el año antes citado el 31% de los ingresos eran percibidos por el 1,1% de los hogares, mientras que el 1,5% de los ingresos se repartía entre el 56% de los hogares”.¹⁴ Según datos oficiales entre 1989 y 1980 el costo de la vida se incrementó en un 78,9%.¹⁵

¹³ Cifras tomadas del Informe del BID de 1985.

¹⁴ Haroldo Dilla y Félix Calvo: op. cit.

¹⁵ Lucas Vicens: *Crisis económica 1978-1982*. Editora Alfa y Omega, República Dominicana, 1982.

A partir de 1981 existía el convencimiento general de que la crisis del proyecto de sustitución de importaciones era irreversible. Parte de los grupos burgueses agrupados en el Consejo Nacional de Hombres de Empresa (CNHE) comenzaron a barajar una alternativa que incorporara elementos neoliberales. La misma se dirigía, en primer término, a lograr incrementos sustanciales de la tasa de ganancia mediante un acelerado proceso de centralización del capital y una reducción drástica del consumo popular. Lo primero se garantizaría eliminando la sobreprotección estatal sobre la economía a fin de dejar el libre accionar de la “magia del mercado” en el ámbito económico nacional, lo cual afectaría directamente al parque industrial que se desarrolló bajo la cobertura de Balaguer; lo segundo se lograría con una fuerte contracción de los gastos corrientes del presupuesto estatal. Por otra parte, el proyecto del (CNHE) se encaminaba a una mayor desnacionalización de la economía a través de un aumento del flujo de inversiones extranjeras. Sin embargo, las posiciones del (CNHE) no eran totalmente compartidas por todos los grupos del gran capital, ya que muchos de ellos no estaban insertados en las áreas económicas que priorizaría el nuevo proyecto, sino en aquellas desarrolladas bajo el proceso de sustitución de importaciones y que estaban orientadas fundamentalmente al mercado interno. La ICC llegó en medio de este debate y constituyó, junto con el FMI, el instrumento que necesitaban los sectores más concentrados de la gran burguesía para implementar el nuevo esquema de acumulación.

En agosto de 1983, coincidente con la aprobación de la ICC por parte del Congreso norteamericano, se inició una ofensiva encabezada por el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) con la participación de otros organismos gubernamentales e instituciones privadas y con la ayuda de la Embajada de los Estados Unidos. La ofensiva se dirigía a dar a conocer en el país los mecanismos contemplados en la Iniciativa y las “grandes ventajas” que ofrecía el mercado norteamericano y, —por otro, a propagandizar en los Estados Unidos una imagen muy positiva de República Dominicana que permitiera traer hacia el país nuevos flujos de capitales extranjeros.

Esta ofensiva, que ha contado con recursos provenientes de la AID, se ha desarrollado a través de conferencias, seminarios y estudios económicos y de mercado elaborados por instituciones especializadas.

Dentro de dicha campaña resultaron muy significativos una serie de artículos escritos por Rafael Fermosell, consejero comercial de la Embajada norteamericana, publicados en febrero de 1984 con el título: “Cómo aprovechar en la República Dominicana los beneficios de la ICC”, Allí abogaba por que se le concedieran facilidades ilimitadas al sector privado para que pudiera disfrutar de “las oportunidades” de la Iniciativa, así como por el desarrollo de producciones no tradicionales.

RESULTADOS DE LA ICC DURANTE 1984

Efectos de la llamada Área Libre de Comercio

Para valorar en toda su dimensión los efectos provocados por el régimen de franquicia arancelaria sobre el nivel de las exportaciones, es necesario tener en cuenta otros elementos.

En primer lugar, este régimen generó grandes expectativas en la burguesía. y el gobierno, en la medida en que fue considerado como un instrumento económico muy poderoso, capaz de originar una rápida y significativa expansión de las exportaciones y de la producción. En segundo lugar, la puesta en vigor de la ICC, el primero de enero de 1984, coincidió con el fortalecimiento del proceso recuperativo de las economías capitalistas desarrolladas, en especial la de los Estados Unidos, y con la profundización de las políticas de ajuste puestas en práctica por el gobierno de Salvador Jorge Blanco de acuerdo con los dictados del FMI. Según las estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, el 50,8% de las exportaciones dominicanas ingresaban en territorio norteamericano libres de impuestos antes de que la ICC entrara en función, por estar beneficiadas por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En 1984 esa proporción se elevó a un 73,2% como resultado del régimen de exención de derechos establecidos en el Plan Reagan. No obstante, la misma fuente aclara que este último dato no puede considerarse preciso porque es probable que algunos importadores norteamericanos hayan utilizado los formularios de la ICC para registrar productos que anteriormente ingresaban libres de impuestos según el SGP y que todavía son elegibles para el ingreso por ese mecanismo, por lo que es de suponer que el valor de las exportaciones dominicanas que en 1984 entraron bajo la cobertura de la ICC sea menor que el reportado.

Durante 1984 las exportaciones hacia los Estados Unidos aumentaron un 25,5%, solamente un 0,7% superior al crecimiento alcanzado en 1983 cuando la Iniciativa aún no había entrado en vigor. Si comparamos ese porcentaje con el logrado por otros países del Caribe designados beneficiarios de la ICC, observamos que las exportaciones de algunos de ellos tuvieron un mayor crecimiento; estos son los casos de Belice, con un 56,8%, y Jamaica con un 151,3%, por sólo citar dos ejemplos.

Es indiscutible que la ICC incidió en alguna medida en el incremento de las exportaciones dominicanas hacia los Estados Unidos, esencialmente en las de origen industrial y las agropecuarias no tradicionales. Así se logró revertir una tendencia a la disminución que se venía produciendo desde 1980. Los aumentos reportados para ambos grupos de producciones fueron significativos, con un 30% para las agropecuarias y un 53% para las industriales, los cuales garantizaron que el conjunto de las no tradicionales mantuviera un dinamismo similar que el alcanzado el año anterior, tal y como está reflejado en la tabla no. 1.

El tabaco en rama es otro de los productos que mostró una sensible recuperación después de dos años consecutivos de estancamiento, logrando en 1984 un incremento del 116,5%. Este producto fue uno de los altamente beneficiados por la ICC, pues anteriormente pagaba un arancel del 209,7%.

Sin embargo, no podemos obviar la influencia que ejerce sobre las exportaciones dominicanas el grado de salud de la economía norteamericana. La tabla no. 1 muestra cómo las exportaciones disminuyeron en 1982, año en que los Estados Unidos sufrieron una profunda recesión considerada por muchos como la peor de la posguerra. En 1983 hubo un repunte de los valores exportados coincidente con el inicio de la recuperación económica norteamericana, proceso que se consolida durante 1984. En nuestra opinión, este proceso tuvo su cuota de responsabilidad en el crecimiento de las exportaciones dominicanas en ese año.

Otro de los factores que se deben tener en cuenta en el análisis es la política de estímulos otorgados por el gobierno dominicano a las exportaciones no tradicionales.

Uno de esos estímulos lo constituyó la ampliación de los beneficios de la Ley No. 69 de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales, que se produjo en octubre de 1983 por Resolución de la Junta Monetaria.

Los nuevos beneficios incluyeron la liberación de la obligación de entregar divisas al Banco Central a 83 productos de exportación de origen agrícola, la posibilidad de que los exportadores beneficiados con la Ley No. 89 retuvieran automáticamente las divisas correspondientes a los incentivos cambiarios y la extensión de los beneficios de esa ley a un mayor número de empresas y productos.

En 1983 se beneficiaron 220 empresas con la Ley No. 69. De ellas el 35,9% eran empresas industriales y el 62,3% empresas agropecuarias. Entre 1980 y 1983 el número de empresas beneficiadas fue de 453, de las cuales el 48,5% se benefició en 1983. En esos tres años los productos beneficiados fueron 451, el 30% se incluyó en 1983. Los productos que recibieron las mayores ventajas fueron los industriales, representando el 59,4% del total.¹⁶

Como se observa, el interés por estimular la exportación de productos no tradicionales ya existía desde antes de crearse la ICC, inclusive desde 1919, año en que se promulga la Ley No. 89, sólo que con el gobierno de Jorge Blanco se convierte en línea estratégica de primer orden.

Esta política de estímulos influyó en los resultados obtenidos en el nivel alcanzado por las exportaciones no tradicionales durante 1984.

Otro de los elementos que ayuda a explicar los pobres resultados logrados en el primer año de aplicación de la ICC se encuentra en su propia concepción dirigida a relegar la participación de las producciones tradicionales en el comercio de los países caribeños, especialmente el azúcar, que para República Dominicana constituye alrededor del 40% de sus exportaciones. La ICC establece claramente que el régimen de exportación del azúcar se mantendrá por el sistema de cuotas y que para el caso de República Dominicana se permitirá el ingreso al territorio norteamericano de un máximo de 780 000 toneladas de azúcar y sus derivados libres de impuestos.

Para algunos esta concesión es sumamente ventajosa y desde el momento de su anuncio se lanzaron a calcular los posibles beneficios que brindaría, ignorando que uno de los principales obstáculos que frena el desarrollo del renglón fundamental de exportación del país no es precisamente el valor del impuesto que se pagaba sino el sistema de cuotas imperante. Así, la reducción de la misma., que en los últimos dos años ha sido de 189,984 toneladas —lo que ha significado aproximadamente más de 81 millones de dólares— anulará los posibles efectos positivos de la Iniciativa en la balanza comercial

Si los Estados Unidos hubieran permitido la exportación de las 780 000 toneladas solamente en azúcar, en 1984 el país hubiera recibido un ingreso adicional de cerca de 143 millones de dólares.

¹⁶ Miguel Ceara Hatton: *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana*. Departamento de Investigaciones, Económicas, y Sociales de la Fundación Friedrich Ebert, República Dominicana, julio de 1984.

El impacto de la ICC sobre las exportaciones totales y sobre la economía en general resultó decepcionante para sus más fieles defensores.

La tabla no. 2 refleja que las exportaciones dominicanas crecieron un 11% en 1984, índice muy superior al obtenido en 1983 pero inferior al logrado en 1981, año en que por primera vez se daban a conocer públicamente los primeros elementos del Plan Reagan. Se destaca particularmente el aumento de las exportaciones de carácter industrial, después que habían descendido un 49,1% en los últimos tres años.

No puede negarse que el régimen de franquicia arancelaria estimuló el ascenso de esas exportaciones, pero no debemos olvidar otros dos factores que influyeron en ello: el aumento de la demanda del mercado norteamericano, resultado de la mejoría de su economía, y la política de incentivos aplicada por el gobierno dominicano.

El incremento de algunas de esas exportaciones, como por ejemplo el cacao, se produjo debido a aumentos en los precios y no a los volúmenes exportados.

La información que nos ofrece la tabla no. 3 revela elocuentemente cómo para la economía dominicana el año 1984 resultó un año de profundización de la crisis

La contracción de los sectores agropecuarios y manufactureros se debió a una caída de las producciones como consecuencia del incremento de los costos derivado de políticas restrictivas concebidas en su aplicación para toda la economía. y otras que afectan exclusivamente a los productos agropecuarios tradicionales. Reflejo de ello fue el descenso de las producciones de azúcar y de tabaco.

Las llamadas medidas de ajuste se convirtieron en el freno de un amplio desarrollo de las producciones sectoriales y anularon los estímulos generados por el régimen de exención de impuestos contemplados en la ICC y que recibieron principalmente los productos manufacturados.

Un balance de los resultados generales de la llamada área libre de comercio en su primer año, señalaría que incentivó las exportaciones no tradicionales de origen agropecuario e industrial, pero no logró propiciar, como muchos esperaban, una importante expansión de las exportaciones y de la producción. No podría ser de otro modo, ya que no se puede hacer depender en el lapso de un año, la suerte de una economía como la dominicana en producciones que solamente representan poco más del 13% del total de lo exportado por el país.

Esta realidad comenzó a ser comprendida por algunos que en un inicio habían depositado grandes esperanzas en el plan, como es el caso del presidente Salvador Jorge Blanco, quien en agosto de 1983 había manifestado que “están bien allanados los caminos para recibir los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe”¹⁷ Sin embargo, casi un año después —y en el marco del encuentro de Reagan con los jefes de Estado o de gobierno de algunos países del Caribe— el Presidente tuvo que disentir de su opinión al expresar su preocupación por los numerosos obstáculos que impedían que la ICC lograra sus objetivos.

Inversiones privadas

El análisis de la inversión extranjera en el país se hace complejo por el hecho de que no existen cifras totalmente precisas al respecto.

¹⁷ El Caribe. República Dominicana, 26 de agosto de 1983.

Según las estadísticas del Banco Central de República Dominicana, las inversiones extranjeras registradas aumentaron en 196,5 MP durante 1984, aumento que no se produjo en áreas productivas.¹⁸

Otras fuentes se refieren a cifras de inversiones mucho más cuantiosas. En ellas, presumiblemente estén incluidas inversiones no registradas en el Banco Central. Esto no sería anormal, porque para los inversionistas extranjeros el hecho de registrarse dejó de ser atractivo a partir del momento de la supresión del canje oficial del dólar al tipo de cambio de un dólar por un peso dominicano, principal incentivo que recibía aquel que se registraba. Una de las fuentes a la que hacemos referencia es el BID, que estimó el monto de las inversiones foráneas en 1984 en 68,5 millones de dólares, 20,3 millones superiores a lo estimado para 1983, tal y como lo refleja la tabla No. 4.

Según el secretario de Industria y Comercio de República Dominicana y presidente de la Comisión Promotora de Nuevas Inversiones Extranjeras, José Antonio Najri, durante 1983 y 1984 se instalaron en el país 65 empresas, de ellas 28 agroindustriales y 37 de carácter industrial ubicadas en las zonas francas, con un monto total de 86,2 millones de dólares. Mencionó asimismo la ejecución de cuatro proyectos en el área turística, sin especificar el valor de lo invertido.¹⁹

Como se puede observar, no hay datos muy precisos de las entradas al país de capital extranjero durante 1984. Si tomamos en cuenta el estimado echo por el BID, el aumento producido en ese año se inserta en la tendencia al incremento del flujo inversionista operada desde 1983 y que tiene su base en la liberalización en el tratamiento al inversionista extranjero, refrendada en las reformas hechas a la Ley 861. Por otra parte, en 1984 el monto de las inversiones está por debajo de los niveles alcanzados en 1980 y 1981.

Sin embargo, todas estas cifras no revelan algunos aspectos que, a nuestro entender, son medulares para valorar objetivamente los verdaderos efectos económicos de las inversiones en el año analizado. Estos aspectos son los referidos al carácter de esas inversiones, es decir, si se corresponden a nuevos capitales o son reinversiones de firmas ya establecidas, y si aquellas se efectuaron realmente y en su totalidad con fines productivos, tal y como lo anunció Najrí; o si fueron inversiones con fines especulativos, nada extraño en una economía con un fuerte proceso inflacionario donde lo que se compra hoy, mañana podrá valer mucho más, por lo que su venta en el futuro reportaría seguras y cuantiosas utilidades.

En ese mismo año se produce el retiro de una poderosa transnacional: la ALCOA, que explotaba los yacimientos de bauxita del país. La renuncia a continuar con la explotación se debió a razones de índole económica derivadas de la depresión de los precios del producto en el mercado mundial.

Respecto a las inversiones del sector privado local, las informaciones disponibles no permiten analizar cuantitativamente su comportamiento en 1984, pero si ilustran un fenómeno que se viene dando progresivamente y en el cual la ICC ha cumplido su papel: se trata de la reorientación de los capitales hacia áreas de producción no tradicional, fundamentalmente de origen agropecuario. No obstante, de las expresiones de los distintos funcionarios

¹⁸ Cifras: *Boletín Mensual del Banco Central de la República Dominicana*, enero de 1985

¹⁹ El Nuevo Diario. 22 de febrero de 1985.

gubernamentales que dirigen organismos del área económica se puede concluir que el dinamismo de las inversiones del sector privado dominicano ha sido más bajo que lo deseado. A esa misma conclusión se arriba cuando se ve el constante esfuerzo de diversos organismos —CEDOPEX, FIDE y otros por atraer nuevas inversiones y por tratar de impulsar proyectos ya instrumentados en los cuales el sector privado ha demostrado cierta reticencia a expandirse. Fruto de este trabajo es la publicación, en agosto de 1984, de una guía que recoge 39 estudios de proyectos de inversión en los sectores agropecuario, agroindustrial e industrial.²⁰

El análisis de esta problemática nos conduce a afirmar que los incentivos contemplados en el Plan Reagan no son suficientes para estimular una expansión de la inversión privada, tanto extranjera como local, mucho menos a corto plazo.

Para lograr un aumento significativo de la inversión privada se necesitan otras condiciones de carácter económico-político, que en el caso de República Dominicana se traducen en una sostenida aplicación de políticas dirigidas a garantizar un mayor apoyo estatal a los esfuerzos inversionistas y que, a su vez, posibiliten prever el rumbo de la economía, con vista a poder ajustarse con tiempo a los cambios que puedan producirse.

El gobierno de Salvador Jorge Blanco se caracterizó por asegurar condiciones propicias para la obtención de mayores ganancias por parte de los sectores altamente concentrados de la burguesía dominicana y del capital extranjero; sin embargo, algunas de sus políticas no lograron satisfacer plenamente todos los intereses de estos grupos. El ejemplo más evidente está en la política seguida con el gasto público. Los sectores de la gran burguesía habían exigido insistentemente al gobierno su reducción, pero en la parte correspondiente a los gastos corrientes, en la perspectiva de que no fueran afectados los gastos de capital y se pudieran emplear cuantiosos recursos a apoyar la expansión de esos sectores hacia áreas económicas de mayor rentabilidad, mediante la construcción de la infraestructura necesaria y la concesión de financiamiento con condiciones de pago ventajosas. Sin embargo, el gobierno, presionado por los compromisos contraídos con la clientela política que le dio el poder, hizo todo lo contrario.

Por otra parte, el establecimiento de un sistema cambiario flotante, si bien representó una medida muy aplaudida sobre todo por los sectores financiero y exportador, trae una serie de consecuencias adversas para los niveles de rentabilidad, debido al fuerte proceso inflacionario que genera dicho sistema, el cual, además de incrementar los costos de producción, imposibilita la prevención de los cambios en los niveles de ganancia. Esto impide adoptar medidas que permitan soportar alzas bruscas.

En este sentido, algunos sectores burgueses dominicanos piden que se tomen medidas encaminadas a controlar el proceso inflacionario, lo que brindaría un clima de confianza y seguridad que estimularía a la empresa privada a invertir.

En cuanto a la inversión extranjera específicamente, algunas voces pertenecientes al gran capital criollo se han manifestado en los últimos dos años a favor de que el gobierno otorgue

²⁰ Se trata de la Guía Serie Perfiles 84, elaborada y publicada por el Comité Técnico Interinstitucional para la Identificación y Promoción de Oportunidades de Inversión (CIPROIN), el cual está subordinado a la Secretaría de Industria y Comercio.

mayores incentivos a los inversionistas foráneos, en lo que constituye una nueva escalada desnacionalizadora de estos grupos.

Dentro de estos nuevos incentivos se ha llegado a proponer que el gobierno permita la repatriación de hasta el 100% de las utilidades generadas por las inversiones en el país, lo cual significa una invitación a la descapitalización total de la nación.

Ayuda financiera recibida

La ayuda concedida a República Dominicana, tanto la otorgada por el gobierno norteamericano a través de sus programas de asistencia al extranjero como la ofrecida por las instituciones financieras internacionales, se destinó a fomentar en lo fundamental la actividad del sector privado.

Durante 1984 el país recibió por vía del Fondo de Ayuda Económica la cantidad de 40 millones de dólares, y por concepto de ayuda alimentaria, 30 millones de dólares. De los 40 millones el gobierno utilizó 30 millones para el otorgamiento de créditos destinados a la compra de insumos, semilla, construcción de infraestructura de riego y otros servicios agropecuarios.

El BID aprobó la concesión de créditos por un valor superior a los 200 millones de dólares dirigidos a financiar principalmente la construcción de infraestructuras en los sectores agropecuarios, manufacturero, turismo y minería.

El gobierno de los Estados Unidos donó más de 10 millones de dólares para el desarrollo de proyectos agropecuarios y sociales.

La ayuda brindada por la AID se destinó mayormente a financiar los trabajos de promoción de las exportaciones dominicanas y de captación de nuevas inversiones extranjeras, en especial de procedencia norteamericana.

La concesión de todos estos recursos financieros no estuvo exenta de dificultades. Como resultado de la oposición del gobierno a continuar aplicando el Acuerdo de Facilidad Ampliada concertado con el FMI, por temor a que su aplicación pudiera provocar nuevas conmociones sociales como la de abril de 1984, la administración norteamericana decretó el congelamiento de los fondos aprobados hasta tanto el gobierno dominicano no llegara a un arreglo “favorable” con el FMI, entendiéndose como tal la continuación de la aplicación de las políticas de ajuste. Este mecanismo de chantaje surtió efecto. A las pocas semanas Salvador Jorge Blanco anunciaba la intención de firmar un acuerdo “sombra” que sustituiría al de Facilidad Ampliada. En definitiva, el acuerdo “sombra” entró en vigor en septiembre de 1984.

Este hecho vino a confirmar, entre otros aspectos, el grado de condicionalidad bajo el cual la administración norteamericana otorgó y otorga la ayuda financiera a República Dominicana.

Resultados de la ICC durante 1985

Una evaluación de las cifras de las exportaciones realizadas en 1985 revela una sensible disminución en comparación con el año anterior, tal y como aparece reflejado en la tabla No. 5.

La caída de las ventas al extranjero fue tanto en volumen como en precio y se debió a causa de las exportaciones tradicionales, principalmente el azúcar que tuvo un descenso del 41,7%.

Este resultado no es sorprendente si se considera que el comportamiento de las exportaciones totales está determinado por la situación de las tradicionales y que sobre estas ha gravitado en los últimos tiempos factores negativos como la caída de los precios internacionales, la reducción de la cuota azucarera en el mercado norteamericano, la aplicación de medidas que, como el recargo cambiario del 36%, van dirigidas a penalizar este sector productivo, y los efectos de la política fondomonetarista. El accionar conjunto de estos factores provocó una baja de la producción de todos los renglones tradicionales.

El ligero crecimiento de las exportaciones no tradicionales no pudo compensar la caída de las tradicionales. Dentro de las no tradicionales resalta la posición de los productos agropecuarios, los cuales reportaron un incremento de un 34% del valor exportado.

Según las estadísticas del Banco Central, las exportaciones dominicanas al mercado norteamericano cayeron en un 17,8%, destacándose en este sentido las exportaciones de azúcar crudo con una disminución de 185 047 TM que representaron un valor de 93 824 millones de dólares.

Con respecto a las no tradicionales, los volúmenes exportados en 1985 decrecieron en 123 002 TM con respecto a 1984, aunque en valor aumentaron en 22 836 millones de dólares.

En cuanto a las inversiones extranjeras, 1985 fue un año en que se reforzó la tendencia a la retirada del país por parte de las empresas foráneas, esencialmente bancarias y productivas vinculadas al mercado interno, las cuales fueron adquiridas por elementos de la gran burguesía criolla..

La salida de estas empresas generó dos interpretaciones. Para algunos dicho proceso es un signo de confianza hacia la economía del país y de garantía para la inversión privada; para otros es todo lo contrario.

A nuestro modo de ver, las empresas se marcharon porque fueron muy afectadas con las políticas implementadas por la administración de Salvador Jorge Blanco, fundamentalmente las mercadointernistas. En los casos de los bancos hay que agregar que prácticamente resultaron desplazados de su clientela económica por los bancos de capital privado local, que fueron altamente favorecidos por el gobierno perredeísta, propiciando un crecimiento vertiginoso de su potencial financiero.

El sombrío panorama descrito constituye una prueba de que los estímulos de la ICC apenas se hicieron sentir.

Papel que desempeñan las políticas del FMI en la aplicación de la ICC

La ICC y el FMI son dos instrumentos de la política de la administración Reagan, dirigidos a implementar y desarrollar el esquema de acumulación de tendencia neoliberal y a reforzar la dependencia económica y política de los países del área con los Estados Unidos, pero a diferencia del marco sombrío recesionalista del fondo, la ICC aparece prometiendo una expansión económica ilimitada sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo exportador de manufacturas ligeras y productos agroindustriales y agrícolas hacia el mercado norteamericano.²¹

²¹ Haroldo Dilla y Félix Olivo. op. cit.

De acuerdo con la óptica fondomonetarista la causa de la crisis está en el excesivo gasto público originario de un déficit presupuestario crónico y el aumento de la demanda interna, que impulsa un crecimiento desenfrenado de las importaciones. Además, se consideran a las monedas nacionales como sobrevaluadas en su tipo de cambio con el dólar, situación que se percibe dañina porque desincentiva las exportaciones y estimula las importaciones.

En consecuencia, el FMI se lanzó a corregir esas deformaciones mediante la imposición de políticas consideradas de ajuste, que en el caso de República Dominicana se manifestaron en la devaluación de la moneda mediante el traspaso de las importaciones al mercado paralelo de divisas, la creación de nuevos impuestos indirectos como el ITBI, la elevación de las tasas de interés y las restricciones del crédito y del gasto público. Paralelamente se ejecutaron medidas de incentivos coherentes con los objetivos de la ICC, como por ejemplo, los propios cambios monetarios y la liberalización de precios, que benefician a los sectores económicos ejes del nuevo proyecto: agroindustria, agropecuario no tradicional, zonas francas, turismo y minería.

Según los técnicos económicos del gobierno, las medidas recesivas sólo durarían poco tiempo, el tiempo en que se superaría el modelo sustitutivo de importaciones. Después vendría la recuperación económica promovida por los incentivos.

Sin embargo, la realidad se comportó diferente a lo esperado. Las políticas recesionistas generaron un fuerte proceso inflacionario que se ha mantenido y se prevé su aceleramiento. Este proceso encareció los costos productivos de todos los sectores económicos y se convirtió en un factor desestimulante de la producción.

El resultado esbozado es perfectamente explicable si tenemos en cuenta que el país arribó a la década del 80 con un parque industrial considerablemente dependiente de los insumos importados y con producciones con escaso grado de competitividad en los mercados externos y con un sector agropecuario en crisis, que exceptuando a los productos tradicionales, estaba orientado hacia cultivos de consumo interno.

En estas condiciones no se puede pretender que en un breve lapso de tiempo se pueda lograr y mantener una expansión de las exportaciones no tradicionales que potencie el desarrollo del país, confiando en el poder de los estímulos de la ICC.

No obstante, cuando se revisan las estadísticas oficiales de 1985 podría parecer que los productos no tradicionales no fueron afectados por las políticas recesivas, ya que se ha mantenido favorablemente el curso de sus exportaciones. La explicación de este fenómeno radica en que se logró mantener el ritmo de exportación a costa del consumo interno, lo que originó el desabastecimiento de algunos productos en el mercado local.

Esta práctica tiene su límite, que estará más o menos distante en dependencia del grado de profundización de la crisis o de la capacidad popular de soportar un mayor deterioro en sus niveles de vida.

Posibilidades de la ICC en República Dominicana

Han transcurrido los dos primeros años del total de doce de los que debe estar en funcionamiento la ICC. Aunque realmente ha sido poco tiempo el análisis de su aplicación en dicho período ha servido para revelar algunos rasgos y efectos que son útiles para reflexionar sobre sus posibilidades para el logro de los objetivos propuestos en República Dominicana.

El potencial de la ICC como mecanismo estimulador de la producción y la exportación es bastante más pobre de lo que parece a simple vista debido a que a) el SGP ya ofrecía entrada libre de aranceles a una amplia variedad de productos; b) están excluidos un grupo de productos con una capacidad de exportación relativamente mayor; c) la importancia de las barreras no arancelarias en el mercado norteamericano ha aumentado en detrimento de las arancelarias.

De acuerdo con la concepción de sus diseñadores, la ICC debía favorecer fundamentalmente a las exportaciones agropecuarias no tradicionales y las manufacturadas con el solo hecho de liberarlas del pago de aranceles. Con esta idea se ignora la existencia de las barreras no arancelarias, que en la actualidad constituyen el obstáculo principal que se interpone en el comercio entre los países subdesarrollados y los Estados Unidos.

Las prácticas no arancelarias abarcan un conjunto de medidas que van desde el establecimiento de cuotas hasta la prohibición a la importación por no cumplir determinadas normas sanitarias. Ejemplo de ello fue la disposición del Departamento de Agricultura norteamericano de suspender las importaciones de carne vacuna de República Dominicana, alegando que el país no contaba con un laboratorio de sanidad animal que garantizara detectar la presencia de residuos de DDT y otros productos químicos que han sido prohibidos en los Estados Unidos por su toxicidad. La prohibición se mantuvo hasta que República Dominicana compró el laboratorio y lo instaló todo, lo cual demoró más de un año.

Este conjunto de medidas proteccionistas se adoptaron para defender la industria y la producción norteamericanas de la competencia extranjera invocando la cláusula de necesidad competitiva, instrumento de carácter legal que no está excluido de la ICC, por lo que el peligro de la reducción o la suspensión de cualquier exportación hacia el mercado norteamericano va a estar presente.

La debilidad de la ICC para lograr incrementos significativos de la producción y la exportación se hace más evidente si tenemos en cuenta la existencia de otros factores de origen externo e interno, que actuando en conjunto o individualmente inciden con mayor fuerza sobre el rumbo de la economía del país. Ellos son: el estado de la economía norteamericana, la capacidad competitiva de las nuevas exportaciones y los efectos de las políticas domésticas.

La influencia de la situación económica norteamericana es un factor a considerar en el análisis de las posibilidades de incremento de las exportaciones de República Dominicana, el 60% de las cuales va a parar a los Estados Unidos. Este factor adquiere mayor importancia desde el momento en que se aplica la ICC, ya que ella parte del criterio de que el acceso al mercado norteamericano es “la clave de la nueva producción y el empleo en el Caribe”,²² por lo que una mayor orientación de las exportaciones hacia esa dirección constituiría el elemento del éxito de las economías caribeñas. Dicho de otro modo, la suerte de estas economías estaría cada vez más en dependencia de los vaivenes del mercado norteamericano.

Esta influencia es mucho más pronunciada en los artículos manufacturados que en los productos básicos, ya que los primeros tienen gran demanda en el mercado estadounidense, mientras que los segundos han visto reducir su participación en el comercio con los Estados

²² George Shultz: op. cit.

Unidos, lo cual, además, está condicionado a los intereses de los productores norteamericanos.

Se ha planteado con cierta inexactitud que la eliminación de los aranceles de importación garantiza a los artículos beneficiados una posición sumamente ventajosa en la competencia con similares de otros países que continúan pagando impuestos. Esto es cierto para aquellos productos que abonaban altísimas tarifas, pero no es la única condición, ni es el caso de la mayoría de los artículos que han sido favorecidos por la ICC.

La alta capacidad competitiva se logra mediante un desarrollo eficiente de la producción con el concurso de una tecnología superior, que permita la elaboración de productos con mayor calidad y menor costo que los producidos en otras regiones del mundo.

En las condiciones actuales la posición de República Dominicana para producir manufacturas altamente competitivas en el mercado norteamericano no es muy halagüeña, ya que cuenta con una base, industrial muy ineficiente y dependiente en alrededor de un 50% de las materias primas importadas. Consciente de esta realidad, el gobierno de Jorge Blanco se trazó como uno de sus objetivos priorizados la elaboración de proyectos para nuevas inversiones que utilicen un alto porcentaje de materias primas de origen nacional.

La tarea de lograr a largo plazo producciones industriales que puedan competir con relativo éxito se torna más difícil si se asume la existencia de países con un mayor desarrollo en estos tipos de producciones, ya no sólo en el mundo desarrollado, sino entre los propios países subdesarrollados, como por ejemplo, Corea del Sur, Hong Kong, Brasil, México, etc.

En cuanto a los efectos de las políticas domésticas, ya analizamos que los resultados obtenidos por la aplicación de las medidas fondomonetaristas constituyen un ejemplo de cómo en un período determinado las políticas aplicadas por los gobiernos de turno se convierten en obstáculo para el desarrollo exportador del país.

Tal y como lo señalamos en el epígrafe correspondiente, y siguiendo la lógica de los grupos burgueses locales, para que en lo interno haya un clima económico propicio para una expansión de la producción destinada a la exportación se necesitan políticas más coherentes con los objetivos propuestos en esa dirección y con los esfuerzos de los sectores del gran capital interesados en invertir en producciones no tradicionales.

Otro de los objetivos propuestos y anunciados por los creadores de esta Iniciativa es el logro de un crecimiento económico autosostenido. El análisis de esta problemática nos revela que las posibilidades de la ICC para impulsar dicho crecimiento son escasas, pues para desarrollar un proceso de esa índole se requieren una serie de condiciones que el Plan Reagan es incapaz de facilitar.

En primer lugar, se necesita impulsar una verdadera diversificación de las exportaciones capaces de generar un flujo significativo de recursos financiadores del proceso de crecimiento. Sin embargo, lo que se está produciendo en República Dominicana desde hace algunos años —y que la ICC se ha encargado de estimular a partir de 1984— es todo lo contrario: el estímulo de las producciones no tradicionales en detrimento de las tradicionales. Este fenómeno no es casual y entronca perfectamente con los viejos deseos del capital transnacional y de la burguesía nativa de deshacerse de los sectores tradicionales con el argumento de que han dejado de ser lo suficientemente dinámicos, que ya no pueden continuar como eje de una expansión económica. En otras palabras, han dejado de aportar

jugosas ganancias. Realmente, han agotado sus posibilidades como eje de un crecimiento económico por causa de su desatención en los últimos veinte años y por el injusto trato al que se han visto sometidos por los países capitalistas desarrollados en los canales de comercio internacionales.

La situación del sector azucarero es sumamente crítica, no sólo por la caída de los precios del mercado mundial, la reducción de la cuota de exportación en el mercado norteamericano y la afectación sufrida por las medidas recesivas, sino, además, porque se ha visto sometido a una creciente ofensiva dirigida a quebrar las actuales producciones e impulsar una supuesta diversificación que se concretaría en dos proyectos: la utilización de áreas sembradas de caña para el fomento de otros cultivos (maíz, soya, coco) y la producción de alcohol carburante para la exportación.

Estos proyectos se delinearon e impulsaron por presión de los grupos del gran capital dominicano interesados en el desarrollo de la agroindustria no tradicional, y han contado con la anuencia de la Federación de Colonos Azucareros (FEDOCA), que ve en ellos la posibilidad de resarcirse de las grandes pérdidas sufridas en los últimos años.

El primer proyecto se puso en marcha mediante un programa conjunto del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) e inversionistas privados locales para la siembra de piña y palma africana, ya través de la siembra de cultivos menores en los terrenos de los colonos azucareros. Este proyecto tomó fuerza legal a finales de 1984 mediante la aprobación de una ley que establecía la obligatoriedad para los ganaderos y colonos cañeros de dedicar parte de sus terrenos a la producción de frutos menores y otros cultivos, precisando que la porción de terreno que se destine a esos fines deberá ser la más fértil.

También se está considerando el desarrollo de parques industriales y zonas francas en tierras del CEA, donde el sector privado se encargaría de la construcción de las naves, así como de su administración.

El segundo proyecto se ha quedado en las intenciones y en los papeles, por no existir el financiamiento exigido para impulsar una inversión de ese tipo que requiere de una tecnología que en las condiciones actuales el país no es capaz de aportar o financiar.

No obstante, la caña de azúcar es portadora de otros derivados cuya obtención y transformación no es muy costosa y con los cuales el país puede crear una base sólida para una efectiva diversificación productiva que sirva para el desarrollo ganadero y de sectores de la industria ligera.

Para un proceso de expansión económica resulta de vital importancia el acceso ventajoso a fuentes crediticias que brinden los recursos necesarios para financiar las inversiones que tal proceso exige y que no es posible obtenerlos en el monto y el tiempo requerido a través de las exportaciones. En la situación actual, caracterizada por la decisión de las instituciones crediticias de prestar sólo si el país receptor acepta someterse a las exigencias del FMI, y donde los préstamos se otorgan con altos y fluctuantes intereses y corto tiempo de amortización, las posibilidades de obtener ese financiamiento son inciertas.

Esto no es nada nuevo para República Dominicana. La agobiante deuda externa que posee se erige como uno de los principales obstáculos para cualquier intento de desarrollo.

De continuar profundizándose la crisis y el debilitamiento de los sectores productivos tradicionales, al país no le quedará más remedio que acudir cada vez más frecuentemente al

préstamo extranjero y doblarse a sus exigencias, lo cual incrementará notablemente la deuda y obligará en el futuro a desviar cuantiosos recursos para su pago.

Ante la escasez manifiesta de recursos financieros, de tecnología moderna —y bajo la presión de la gran burguesía criolla— el gobierno de Jorge Blanco se lanzó a crear condiciones para una mayor entrega del país a la voracidad de las compañías transnacionales, principalmente norteamericanas.

Esta alternativa hace más cuestionable la intención de alcanzar el crecimiento económico autosuficiente, ya que se le quiere dejar descansar sobre la base de los intereses del capital transnacional, abocado en propiciar la reinserción de la economía de los países caribeños en la división capitalista de la economía mundial mediante el desarrollo de actividades económicas consideradas hoy en día como de mayor dinamismo.

Precisamente, la ICC tiende a estimular el desarrollo de un tipo de actividad que es de mucho interés hoy en día para el capital transnacional, se trata de industrias de exportación-importación conocidas con el nombre de “maquiladoras”. Estas industrias se caracterizan por continuar o concluir el proceso de producción de determinados artículos mediante el ensamblaje o montaje de sus diferentes piezas; importadas en muchos casos en forma preelaborada, el destino final de esas producciones es la exportación.

República Dominicana posee 60 de estos tipos de industrias, con predominio de capital extranjero y que utilizan en su mayoría materias primas importadas. Semejantes industrias están ubicadas en cuatro zonas francas: San Pedro de Macorís, La Romana, Santiago y Puerto Plata; se dedican, entre otras actividades, a la fabricación de calzados, manufacturas textiles, artículos de pieles, joyería, ensamblaje de equipos electrónicos y productos agrícolas. Como recordaremos, la ICC excluye del trato preferencial arancelario los productos textiles y de cuero, por lo que las mayores posibilidades inversoras estarán dadas en los otros tipos de producción.

El país tiene buenas condiciones que permiten un aumento de este tipo de industrias en las zonas francas: cercanía geográfica al territorio norteamericano, acceso libre del pago de aranceles a dicho mercado, abundante mano de obra barata, incentivos fiscales, y existencia de un régimen de sobreexplotación de la fuerza de trabajo que posibilita obtener altos niveles de ganancia. Consciente de esta realidad, el gobierno se propuso un programa de ampliación de las zonas francas existentes y crear una nueva en Bani. Sin embargo, la ejecución de dicho plan ha ido lenta y limitadamente por no existir los recursos necesarios para construir la infraestructura.. Esta ha sido una de las causas que han impedido un mayor flujo de inversión extranjera hacia el área.

Durante 1985 fue cobrando fuerza el desarrollo de la “variante puertorriqueña” de los tipos de empresa referidos antes. Se trata del establecimiento de las denominadas “plantas gemelas” con financiamiento proveniente de la Sección. Esta Sección pertenece al Código de Rentas Internas del gobierno federal norteamericano y establece que las ganancias de las compañías estadounidenses obtenidas en sus posesiones coloniales pueden ser enviadas a los Estados Unidos libres del pago de contribuciones y, además, ser depositadas en los bancos establecidos en dichas posesiones; tanto los depósitos como los intereses que devengan están

exentos del pago de impuestos en los Estados Unidos.²³ Se calcula que como resultado de los incentivos tributarios, en Puerto Rico hay depositados más de 7 000 millones de dólares correspondientes a 807 corporaciones.

Los intereses de los inversionistas norteamericanos por establecer “plantas gemelas” en República Dominicana se habían expresado desde 1982, pero al parecer no es hasta 1985 en que se dan los primeros pasos firmes en ese sentido, alentados por la decisión del gobernador puertorriqueño Rafael Hernández Colón de utilizar los fondos 936 para financiar la actividad. En septiembre del propio año, aprovechando la visita de Hernández Colón a República Dominicana, dejaron formalmente instaladas tres industrias, dos de las cuales estaban dedicadas al cultivo y exportación de vegetales hacia los Estados Unidos y la tercera al procesamiento de pescado, específicamente atún; el proceso final de elaboración se cumplirá en Puerto Rico.

Hay fuentes que indican que además de esas tres empresas existen otras veinte en funcionamiento con capital de empresas norteamericanas radicadas en Puerto Rico y en los Estados Unidos y desarrollando producciones de las ramas metalmecánica, electrónica y agroindustrial.

De cualquier forma, esto es un fenómeno reciente.

Hay que despejar algunas interrogantes como, por ejemplo, si la contraparte de esas empresas en República Dominicana, son controladas por empresas locales o son filiales de compañías norteamericanas y si utilizan mayormente materias primas importadas o nacionales. Mientras tanto, en los medios periodísticos del país se han comenzado a esbozar opiniones favorables y desfavorables sobre la instalación de este tipo de empresa con los fondos 936; algunos han llegado a considerarlos como el brazo financiero de la ICC.

En sentido general, el desarrollo de industrias de exportación-importación no es garantía de un crecimiento autosostenido, ya que no están “integradas al resto de la economía nacional, por lo cual sus efectos multiplicadores serán reducidos, imposibilitándose la articulación dinámica con otras actividades internas”,²⁴ además de que los ingresos que genera el país no los retienen y quedan en manos del capital extranjero.

Uno de los obstáculos naturales a que se tiene que enfrentar toda aspiración de alcanzar la expansión económica en las condiciones de una economía capitalista dependiente es el fuerte proceso de descapitalización que sufren esas economías.

En República Dominicana la burguesía nativa y las empresas extranjeras radicadas en el país utilizan diversos métodos como las subvaloraciones de las exportaciones para remitir divisas hacia el extranjero, o se permite que los ingresos por el turismo se queden en su casi totalidad en poder de los inversionistas privados.

Por concepto de repatriación de utilidades el país deja de recibir importantes recursos. Esto es posible por la existencia de una legislación muy ventajosa para el inversionista extranjero, representada en la Ley 861 promulgada durante el gobierno de Balaguer y modificada por el gobierno de Jorge Blanco.

²³ Para mayor información sobre la sección 936, ver la revista *Pensamiento Crítico* no, 42, Puerto Rico, enero-febrero de 1985.

²⁴ Miguel Ceara Hatton: op. cit.

Como resultado de reformas a la ley se incrementó el porcentaje de repatriación de utilidades y se ampliaron los beneficios de reinversión. Los nuevos márgenes de repatriación fueron situados como sigue.²⁵

- Hasta un millón de dólares de inversión: 28%
- De 1 millón hasta 1,25 millones: 26%
- De 1,25 hasta 1,5 millones: 24%
- De 1,5 hasta 2 millones: 20%
- Más de 2 millones de dólares: 18%

La alta dependencia en materia comercial de República Dominicana con respecto a los Estados Unidos es otra de las barreras que se interpone en el intento por impulsar el progreso económico, ya que sobre estas relaciones siempre pende el peligro del chantaje político y el oportunismo comercial, como lo ha demostrado la actual administración norteamericana con su decisión de reducir la cuota de exportación del azúcar dominicano.

Esta realidad impone la necesidad de buscar una mayor diversificación de los mercados de exportación.

Consideraciones generales

Desde que la ICC se dio a conocer en público, resultó evidente que no sería solución para la aguda crisis económica y social de República Dominicana, ya que las fórmulas que brinda son de la misma naturaleza de las que han ocasionado la profunda deformación estructural de dicho país.

Más allá de esto, sus dos primeros años de funcionamiento han servido para demostrar su debilidad como instrumento estimulador de la producción y la exportación y su incapacidad como mecanismo impulsor del crecimiento económico autosostenido en los marcos del capitalismo.

De continuar las tendencias actuales del comercio exterior dominicano, el impacto de la ICC a largo plazo sobre el nivel de las exportaciones, esencialmente las no tradicionales, dependerá del accionar de todos los factores endógenos y exógenos al comercio y a la economía de República Dominicana.

A corto plazo, no esperamos un aumento de la capacidad de exportación del país basado en producciones de poco o ningún desarrollo, pues para cumplir este objetivo se necesita un fuerte proceso inversionista que requiere varios años de maduración. Aún así, la evolución positiva de esas producciones se logrará, si las condiciones en los mercados externos y la situación económica del país son favorables.

Mientras tanto, las producciones tradicionales seguirán determinando el curso de las exportaciones en el país.

Todo apunta a que el nivel de crecimiento de la economía dominicana seguirá dependiendo fundamentalmente de las variables externas y en tal sentido se lograrán tasas relativamente altas, sólo a largo plazo, si el comportamiento de esas variables es favorable. Decimos a largo plazo porque es cuando se espera contar con cierto desarrollo de los sectores económicos que actualmente se priorizan.

²⁵ El Nuevo Diario 2. de octubre de 1982.

Nuestro criterio es que lo anterior podría ser posible si se ha contado previamente con una inversión extranjera a gran escala, pero para ello no basta con las medidas incentivadoras de la ICC. Las compañías privadas exigen un número de condiciones de carácter económico-político que hoy en día no están totalmente aseguradas en República Dominicana. Aún lográndolas, el resultado sería, un mayor saqueo de los recursos del país.

La tendencia a corto plazo parece apuntar a la profundización de la crisis caracterizada por el desmantelamiento de los sectores tradicionales de exportación. Este periodo será más o menos largo en dependencia del tiempo que tome la expansión de los nuevos sectores, es decir, en la medida que el país vaya sustituyendo su dependencia de los productos tradicionales por la de los no tradicionales.

Mucho más eficaz ha sido y será la ICC en su objetivo de imponer un nuevo patrón de acumulación y de crear las bases para su futura consolidación, garantizando a su vez el fortalecimiento del sector privado.

La ICC constituye el arma efectiva que reclamaba el gran capital dominicano para aglutinar en torno a su proyecto a otras fracciones de la burguesía y afianzar su hegemonía sobre el conjunto de la sociedad lo cual se ha logrado en buena medida.

Paralelamente y en acción mancomunada con las recetas fondomonetaristas, ha coadyuvado a crear las condiciones para el incremento de la tasa de ganancia del capital transnacional y local mediante el estímulo a aquellas áreas económicas sobre las que descansa el nuevo proyecto y el lanzamiento de una cruzada contra los sectores no competitivos en el mercado mundial, elemento que acelera el proceso de centralización del capital.

A nuestro juicio las posibilidades de consolidación del nuevo esquema de acumulación son amplias en el país y será un hecho a partir del momento que se haga realidad todas las exigencias de los grupos más altamente concentrados del capital dominicano, exigencias que van en la línea de una mayor superexplotación y estrangulamiento económico de amplios sectores sociales (obreros, campesinos, pequeñas burguesía, etc).

Ello requiere de un gobierno que sea capaz de aplicar todo el arsenal de mecanismos de coacción social con vista a evitar o sofocar las manifestaciones populares que de seguro se producirían de aplicar medidas con un carácter más recesivo.

Finalmente consideramos que la ICC logrará reforzar la dependencia comercial, tecnológica y financiera de República Dominicana a los Estados Unidos, no solo por lo que esta representa en sí misma, sino porque ella es parte de una estrategia global de dominación imperialista para el área caribeña, y en particular, para aquellos países que como República Dominicana, significan intereses claves de la política norteamericana.

Tabla 1

Variación de las exportaciones de la República Dominicana hacia los Estados Unidos según grupos de productos.

Grupo de productos	1981	1982	1983	1984 ¹
Total exportado	58,3	-46,0	24,8	25,5
Tradicionales	90,2	-50,0	22,2	22,5
No tradicionales	17,0	-37,9	29,3	30,3

¹ Cálculo basado en cifras sujetas a rectificación.

Cálculos realizados a partir de las estadísticas del Boletín mensual del Banco Central de la República Dominicana (enero 1985) y de República Dominicana en cifras, 1985, confeccionado por la Oficina Nacional de Estadísticas del Secretariado Técnico de la Presidencia

Tabla 2

Variación porcentual de las exportaciones de la República Dominicana por tipos de productos.

Detalle	1981	1982	1983	1984
Exportaciones totales	23,5	-35,4	2,3	11,0
1. Tradicionales	57,7	-35,1	-4,9	13,3
A. Azúcar y sus derivados	71,3	-45,0	-2,7	8,2
1)Azúcar crudo	76,9	-49,0	1,1	4,5
2)Melaza	23,8	N. V	-39,8	21,9
3) Sirope	N. V	4,2	-32,7	170,0
4) Furfural	27,7	-2,3	-13,7	-11,7
5) Azúcar refinado	N. E	N. E	—	(2)
B) Café verde	20,1	-47,6	-18,3	24,6
C)Tabaco en rama	88,6	-65,9	-2,5	11,1
D) Cacao crudo en grano	-12,3	-19,2	5,0	26,2
2. No tradicionales	11,6	-36,2	13,2	7,9
A)Minerales	-12,0	-42,5	26,1	-3,1
1)Ferroniquel	9,2	-78,1	244,8	30,0
2)Doré ³	-19,9	-21,3	N. V	-19,9
3)Bauxita	-15,1	-66,0	N. E	N. E
4) Yeso	-82,5	-33,3	-16,7	-90,8
5) Piedra caliza	-13,5	-11,8	-33,3	32,9
B)agropecuarios	51,7	-4,3	7,2	15,7
C)Industriales	-7,0	-21,8	-20,3	58,4
3.Reexportadores	N. D	-50,0	33,3	-55,2

(1) Cálculo basado en cifras sujetas a rectificación.

(2) Porcentaje mayor a mil

(3) Aleación de oro y plata

N. D. Para el año 1981 no fue posible determinar la variación de las reexportaciones ya que las cifras de 1980 aparecen integradas a los productos industriales.

N. V. No hubo apenas variación.

N. E. No se exportó.

Cálculos basados en las estadísticas CEDOPEX citadas en el libro Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana de Miguel Ceara Hatton y las del Boletín Mensual del Banco Central de República Dominicana, enero de 1985.

TABLA 3

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DE ALGUNOS DE SUS SECTORES DEL ORIGEN

DETALLE	1981	1982	1983	1984 ¹
PIB Total (Precios de mercado)	4,1	1,7	4,7	0,6
Sector Agropecuario	5,5	4,3	3,4	-0,2
Sector Minero	7,1	-36,3	46,4	8,4
Sector Manufacturero	2,7	5,2	1,7	-3,0

¹ Estimado Preliminar.

Fuente: Informe del BID de 1985.

TABLA 4

INVERSIÓN PRIVADA DIRECTA EXTRANJERA (MILLONES DE DÓLARES)

1980	1981	1982*	1983	1984*
92,7	79,7	-1,4	48,2	68,5

* Estimados del BID. Información Preliminar.

Fuente: Informe del BID del 1985.

TABLA 5

EXPORTACIONES DE REPÚBLICA DOMINICANA POR TIPOS DE PRODUCTOS

	1 9 8 4		1 9 8 5*		VARIACIÓN %	
GRUPOS DE PRODUCTOS	Volumen TM	Valor miles US \$	Volumen TM	Valor miles US \$	Volumen	Valor
Total General	1 777 328	868 076	1 499 693	738 548	-15,6	-14,9
I. Tradicionales	1 169 837	509 308	969 454	369 948	-17,1	-27,4
A. Azúcar y sus derivados	1 086 772	319 942	894 060	208 109	-17,7	-35,0
1. Azúcar crudo	828 443	271 886	655 229	158 477	-20,9	-41,7
2. Melaza	189 722	14 216	150 537	9 693	-20,7	-31,8
3. Sirope	13 219	2 425	11 066	1 702	-16,3	-29,8
4. Furfural	32 843	19 854	28 145	16 505	-14,3	-16,9
5. Azúcar refino	22 545	11 561	49 083	21 732	111,7	88,0
B. Café verde	34 590	95 074	30 226	86 149	-12,6	-9,4
C. Cacao en grano	32 280	70 064	31 294	58 078	-3,1	-17,1
D. Tabaco en rama	16 195	24 228	13 874	17 612	-14,3	-27,3
II. No tradicionales	607 369	358 496	530 225	368 439	-12,7	2,8
A. Minerales**	256 374	241 855	174 339	235 050	-32,0	-2,8
1. Bauxita	—	—	—	—	—	—
2. Ferroniquel	62 361	108 522	67 893	120 715	8,9	11,2
3. Yeso	4 097	43	13 243	108	223,2	151,2
4. Piedra caliza	189 866	1 480	93 141	616	-50,9	-58,4
5. Doré***	1 545 746	131 810	1 909 296	113 611	23,5	-13,8
B. Agropecuarios	125 023	37 865	135 211	50 739	8,1	34,0
C. Industriales	225 972	78 776	220 675	82 650	-2,3	4,9
III. Reexportaciones	122	272	14	161	-88,5	-40,8