



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

**Libre comercio bajo asimetrías globales comerciales:
*Estudio de caso de la industria agropecuaria
en la República Dominicana bajo el DR-CAFTA***

Tesis para el grado de Doctor
Universidad Autónoma de Barcelona
Doctorado en Derecho
Especialización: relaciones internacionales e integración europea
José Gabriel Martínez Borrás

Directora: Dra. Anna Ayuso
Tutora: Dra. Claudia Jiménez

2018

Resumen

Esta disertación analiza los efectos de las asimetrías comerciales entre los países en desarrollo y los países en vías de desarrollo. El punto de partida base es el cuestionamiento del estado actual de las estructura de negociaciones multilaterales de comercio basado en el régimen del GATT a la OMC. Desde una mirada estructural, denotamos cómo los países desarrollados se han beneficiado de este régimen y los han construido de una manera que es afín a sus intereses. En la medida que los países en vías de desarrollo se han organizado para defender sus intereses a nivel multilateral (a través de grupos de coaliciones de negociación), los países desarrollados han favorecido las negociaciones a nivel bilateral/regional para establecer acuerdos comerciales que transiten de acuerdos preferenciales, a acuerdos recíprocos y en los cuales puedan imponer las reglas de juego.

Como estudio de caso tomamos a la República Dominicana y su proceso de negociación e inserción en el DR-CAFTA, tratado de libre comercio entre esta con los Estados Unidos y los países centroamericanos. A pesar de que la isla era parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, tratado preferencial otorgado por los EEUU, una vez este último comienza a negociar un tratado de libre comercio (i.e. recíproco) con los países centroamericanos, sectores domésticos de la República Dominicana comienzan a ejercer presión al Estado dominicano para insertarse en las negociaciones. Demostramos cómo a través de una lucha entre industrias, i.e. la industria de Zonas Francas versus la industria agropecuaria, la primera ejerció presión para la inserción de la República Dominicana en el DR-CAFTA, poniendo a la industria agropecuaria ante una situación de precariedad ante la liberalización comercial. Demostramos que, a pesar de que todavía hay elementos del tratado que están en proceso de liberalización, se marcan unas tendencias claras a favor de un déficit comercial para República Dominicana en términos absolutos y más específicamente en términos de los bienes agropecuarios, lo cual demuestra el impacto de las asimetrías comerciales en los tratados de plena liberalización (i.e. reciprocidad) entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

Abstract

This dissertation analyzes trade asymmetries between developed countries and developing countries. As a theoretical basis, we question the current state of the multilateral trade negotiations framework based on the GATT-WTO regime. From a structural perspective, we denote how developed countries have benefited from this regime and have built them in a way that is akin to their interests. To the extent that developing countries have organized to defend their interests at the multilateral level (through negotiating coalition groups), developed countries have favored negotiations at the bilateral/regional level to establish trade agreements that transit from a preferential to a reciprocal agenda, imposing the rules of the game.

As a case study, we examine the Dominican Republic and its incorporation into the DR-CAFTA regime, a free trade agreement with the United States and the Central American nations. Despite the fact that the island was part of the Caribbean Basin Initiative, a preferential treaty granted by the United States, once the latter begins to negotiate a free trade agreement (i.e. based on reciprocity) with the Central American countries, domestic industry sectors of the Dominican Republic pushed an agenda for a hard incorporation into the negotiations, putting other domestic industries under pressure to negotiate under asymmetrical conditions. Through a political struggle between domestic industries (i.e. the special economic zones versus the agricultural and livestock industries) we establish that, despite the fact that there are still elements of the treaty that are in the process of liberalization, clear trends are being exhibited in the form of a trade deficit for the Dominican Republic, revealing the impact of trade asymmetries as a result of free trade agreements (i.e. full reciprocity) between developed and developing countries.

Índice

Capítulo 1: Introducción - teoría y metodología	9
1.1 Introducción	9
1.2 Perspectivas teóricas sobre las asimetrías comerciales, el cambio agrario y los fenómenos globales	12
1.2.1 El objeto de estudio	12
1.2.2 El debate sobre el libre comercio: intercambio desigual y la agropecuaria	17
1.2.3 La construcción del régimen comercial en la posguerra	24
1.2.4 La marginación del Sur en el régimen multilateral del comercio	28
1.2.5 El debate sobre la liberalización de la agricultura bajo la Ronda de Doha	33
1.3 Marco conceptual/teórico	41
1.3.1 Las asimetrías comerciales en la economía política global	41
1.3.2 Participación y representación	45
1.3.3 La inclusión del concepto de reciprocidad: elemento clave de la liberalización	47
1.3.4 Imposición de agenda y liberalización selectiva	49
1.3.5 Los acuerdos de libre comercio como la institucionalización de las asimetrías	50
1.3.6 ¿Por qué estados en vías de desarrollo firman acuerdos bilaterales/regionales preferenciales de libre comercio?	50
1.4 Estructura de la investigación	55
1.4.1 Metodología	55
Capítulo 2: Trasfondo histórico estructural de la República Dominicana y su relación con los EEUU: desde los inicios del capitalismo isleño hasta los tratados comerciales preferenciales	60
2.1 Introducción	60
2.2 La formación de la nación y el campesinado antes del capitalismo	61
2.3 La transformación agraria y la relación “exclusiva” con EEUU (1870-1916)	67
2.4 La primera invasión y ocupación de los Estados Unidos	71
2.5 1930-1961 Dictadura y campesinado: la política agraria bajo Trujillo	76
2.6 1961-1980 Los doce años del gobierno de Joaquín Balaguer	83
2.7 1980-1996: la transformación de la agricultura en la era de la globalización	97
2.8 La entrada a tratados comerciales preferenciales (no recíprocos) y la transformación de la agro-exportación dominicana en la era de la globalización	109
2.9 Conclusión	117
Capítulo 3 Del comercio preferencial al comercio recíproco: la entrada el DR-CAFTA	118
3.1 Introducción	118
3.2 La Nueva Política Exterior Dominicana (1997-2001)	119
3.3 Características de la industria agropecuaria versus las Zonas Francas antes de las negociaciones del TLC	127
3.4 Las negociaciones del TLC entre Centroamérica, la República Dominicana, y los EEUU (DR-CAFTA)	133
3.5 Las pugnas entre el sector de Zonas Francas y el Agropecuario ante la ratificación del DR-CAFTA	148
3.5.1 Coalición de apoyo al TLC versus el Comité de Emergencia Agropecuaria	149

3.5.2 El debate sobre el impuesto al Sirope de Maíz	152
3.5.3 El debate tributario	160
3.6 Resultados de las negociaciones del DR-CAFTA para el sector agropecuario dominicano	167
3.6.1 Canastas de desgravación arancelaria	167
3.6.2 Acceso al mercado de los EEUU	168
3.6.3 Apertura de la República Dominicana	170
3.6.4 Salvaguardias	171
3.6.5 Subsidios	172
3.7 Conclusión	173

Capítulo 4: Impacto y tendencia en el comercio y la agropecuaria dominicana ante el TLC

Capítulo 4: Impacto y tendencia en el comercio y la agropecuaria dominicana ante el TLC	175
4.1 Introducción	175
4.1 Problemas estructurales contemporáneos de la economía dominicana	176
4.2 Problemas estructurales y políticos de la agropecuaria dominicana ante el TLC con los EEUU	194
4.2.1 Importación y exportación en cifras y en debate	194
4.2.2 Límites y competitividad de la agropecuaria ante la amenaza de liberalización	201
4.2.3 Impacto socioeconómico y político de la liberalización en la agropecuaria dominicana	206
4.2.4 Impacto de las importaciones y oligopolios politizados	214
4.3 Conclusión	224

Capítulo 5: Prospectiva y conclusiones

Capítulo 5: Prospectiva y conclusiones	225
5.1 Introducción	225
5.2 El estado del multilateralismo hoy	225
5.3 ¿Es posible una renegociación del DR-CAFTA?	230
5.4 Conclusión: Las asimetrías comerciales y el DR-CAFTA	233

Abreviaciones

ADPIC – Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio

ADOEXPO – Asociación Dominicana de Exportadores

ADOZONA – Asociación Dominicana de Zona Franca

AIRD – Asociación de Industrias de la República Dominicana

ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas

ANI – Asociación Nacional de Importadores

AMF – Acuerdo Multi-Fibras

ARAPF – Asociación de Representantes, Agentes y Productores Farmacéuticos

Acuerdo SMC – Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

BCRD – Banco Central de la República Dominicana

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BIIA – Banco de Inversiones e Infraestructura de Asia

BM – Banco Mundial

CARICOM – Caribbean Community

CBERA – Caribbean Basin Economic Recovery Act

CBI II – Caribbean Basin Economic Recovery Act II

CBTPA – Caribbean Basin Trade Partnership Act

CCSC- Comité Consultivo de la Sociedad Civil

CIECA – Centro de Investigación Económica para el Caribe

CEA – Consejo Estatal del Azúcar

CEPAL – Comisión Económica para América Latina

CENI - Comisión Empresarial de Negociaciones Internacionales

CNNC – Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales

CNUS – Consejo Nacional de la Unidad Sindical

CNZFE – Consejo de Nacional de Zonas Francas de Exportación

CONALECHE – Consejo Nacional para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera

CONFENAGRO – Confederación Nacional de Productores Agropecuarios

CRTE – Comisión de Recuperación de Tierras del Estado

DICOEX – Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales

DR-CAFTA – Tratado de Libre Comercio entre América Central, la República Dominicana y los Estados Unidos

ECOSOC – Consejo Económico y Social

EEUU – Estados Unidos de América del Norte (EEUU)

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FART – Ley Arancelaria Justa Y Recíproca

FDC - Federación Dominicana de Comerciantes

FEDA – Fondo de Desarrollo Agropecuario

FEDOCA – Federación de Colonos Azucareros

FENACERD – Federación Nacional de Comerciantes y Empresarios de la República Dominicana

FENHERCA – Federación Nacional de Hermandades Campesinas

FIDA – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de República Dominicana

FIDE – Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico)
 FMI – Fondo Monetario Internacional
 G20 – Grupo de los 20
 G33 – Grupo de 33
 G77 – Grupo de los 77
 G90 – Grupo de los 90
 GAL – Guaranteed Access Level Program
 GATT – Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
 HR1403 - Caribbean Basin Free Trade Agreement Act
 IAD – Instituto Agrario Dominicano
 ICC – Iniciativa de la Cuenca del Caribe
 IDH – Índice de Desarrollo Humano
 IED – Inversión Extranjera Directa
 INDOTEC – Instituto Dominicano de Tecnología Industrial
 INFADOMI - Industrias Farmacéuticas Dominicanas
 INFRATUR – Departamento para el Desarrollo de la Infraestructura Turística
 ITBIS – Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
 IVA – Impuesto al Valor Agregado
 JAD – Junta Agroempresarial Dominicana
 MIREX – Ministerio de Relaciones Exteriores
 NAFTA – Tratado de Libre Comercio de América del Norte
 NIEO – Nuevo Orden Económico Internacional
 NMF – Cláusula de la Nación Más Favorecida
 NNUU – Naciones Unidas
 NPE – Nueva Política Exterior
 OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
 ODCI - Observatorio Dominicano de Comercio Internacional
 OIT – Organización Internacional del Trabajo
 OMC - Organización Mundial del Comercio
 OPEP – Organización para los Países Exportadores de Petróleo
 OEA – Organización de Estados Americanos
 OTCA – Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas
 OUSTR – Oficina del Representante en Asuntos Comerciales de los EEUU
 PAE – Programas de Ajuste Estructural
 PARLACEN – Parlamento Centroamericano
 PIB – Producto Interno Bruto
 PL-480 – Programa Ley Pública 480
 PLD – Partido de la Liberación Dominicana
 PMD – Países Menos Desarrollados
 PNUD – Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo
 PRD – Partido Reformista Social Cristiano
 PRD – Partido Revolucionario Dominicano
 PYMES – Pequeñas y Medianas Empresas
 SEREX – Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
 SELA – Sistema Económico Latinoamericano
 SICA - Sistema de Integración Económico Centroamericano

SGP – Sistema General de Preferencias
SGPC – Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo
TCS – Todo el Comercio Sustancial
TEyD – Trato Especial y Diferenciado
TIC – Trade and Investment Council
TLC – Tratados de Libre Comercio
TNC – Empresas transnacionales
TPP – Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica
UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNE - Unión Nacional de Empresarios
USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Capítulo 1

Introducción: teoría y metodología

1.1 Introducción

Una de las características de la economía política global contemporánea es el aumento de *Tratados de Libre Comercio* (TLC) que se han establecido durante la era de la globalización neoliberal¹. Definido por la internacionalización de la producción y capitales, el comercio internacional presenta retos antes los cuales se antepone las negociaciones comerciales entre los denominados “países desarrollados” y los “países en vías de desarrollo”². Para llevar a cabo estas relaciones económicas internacionales, se ha establecido un régimen de negociaciones multilateral que presumiblemente se dirige hacia la liberalización total de las relaciones comerciales globales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la construcción de un nuevo orden internacional edificó un nuevo régimen de comercio que pretendía la liberalización del comercio. Sin embargo, por razones geopolíticas, el comienzo de la *Guerra Fría* y los procesos de descolonización, las premisas liberales en las cuales se basaron estos procesos reconocía la importancia del Estado en el proceso de desarrollo y la protección de industrias domésticas en lo que entonces se denominó el Tercer Mundo. Ello significó que los arreglos comerciales de la posguerra se apoyaron en un marco de negociación multilateral basado en el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT por sus siglas en inglés), foro fundado en 1947, donde se desarrollaron unas normas que reconocían las diferencias en desarrollo entre las economías de los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo. A raíz de este contexto internacional se reconocía las asimetrías en los acuerdos entre países que negociaban convenios de carácter preferencial³ y la adopción de políticas comerciales dirigidas hacia el desarrollo interno de los Estados.

¹ De acuerdo con McMichael (2017), se denomina a las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial como *la era del desarrollo* (1950-1970 aproximadamente) cuando se reconocía el rol del Estado, la regularización de las relaciones económicas domésticas e internacionales y los procesos de distribución de riqueza en el proceso de desarrollo de los países en proceso de descolonización, en lo que aquel entonces se le llamaba el Tercer Mundo. *La era de la globalización neoliberal* (1980 en adelante) entonces, va desde los años ochenta en adelante; se enfatiza el libre mercado y el libre comercio como el único modelo viable para el crecimiento económico y la inserción de los países del Sur a la economía global. Con ello, se renuncia de muchos de los instrumentos de política comercial y estatal que distinguieron las décadas del desarrollo. Esta distinción es esencial en nuestra investigación para explicar nuestro objeto de estudio en la economía política global contemporánea.

² El término países desarrollados y países en vías de desarrollo es uno controversial, particularmente cuando se ha cuestionado qué es el desarrollo. Por lo general, asociamos el desarrollo con una serie de políticas públicas que predominaron en la posguerra por las dinámicas geopolíticas. Se ha cuestionado términos dicotómicos como desarrollado versus subdesarrollo, particularmente por las ideas del pos-desarrollo, y las consecuencias de la mentalidad desarrollista, como la explotación de los recursos naturales y su impacto en la crisis ambiental actual. Para propósito de nuestra investigación, utilizamos estas etiquetas (desarrollado versus en vías de desarrollo) debido a que son utilizadas por las organizaciones internacionales para distinguir entre niveles de desarrollo y asimetrías comerciales, los cuales son el objeto de investigación de nuestro estudio.

³ En nuestra investigación hacemos distinción entre los tratados comerciales preferenciales, i.e. aquellos que los países desarrollados concedían a naciones en vías de desarrollo en términos favorables para estos últimos, versus los acuerdos comerciales recíprocos, aquellos que han predominado actualmente en los que

Sin embargo, para finales del siglo XX, comenzaron a darse unos cambios estructurales en la economía política global. La crisis de estanflación⁴ en los años setenta y la necesidad de recuperar tasas de crecimiento económico llevó a los países desarrollados a implementar políticas comerciales proteccionistas, muchas de ellas a través de *barreras no-arancelarias*⁵. Estas discriminan las industrias nacientes de los países del Tercer Mundo, muchos de los cuales intentaron buscar su propio crecimiento económico, a través de su comercio con los mercados de los países desarrollados. La crisis de la economía capitalista llevó al final de la Guerra Fría y a la predominancia de la ideología neoliberal, la cual cuestionaría los arreglos preferenciales en el comercio mundial.

Esto llevó a los países, de lo que ahora se llamaba el Norte Global, a favorecer una agenda comercial global recíproca (basada en elementos ideológicos neoliberales), la cual apoya la plena liberalización comercial entre países, sin tomar en cuenta sus diferencias en su grado de desarrollo.

Para principios del siglo XXI, la dificultad de romper con el estancamiento en las rondas de negociación comercial (la *Ronda de Doha* la cual comenzó en el 2001) dentro del marco de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC – fundada en el 1995), los países desarrollados decidieron sobrepasar las negociaciones a nivel multilateral, para favorecer los acuerdos bilaterales y regionales, los cuales son más estrictos en su imposición de la reciprocidad comercial, a pesar de las asimetrías/diferencias en niveles de desarrollo entre naciones.

Ello implica que los países en vías de desarrollo están ante una coyuntura internacional en que deben firmar estos acuerdos recíprocos en circunstancias no necesariamente ventajosas para sus industrias domésticas y ante la inminencia de perder el acceso a los mercados de los países del Norte por la posible retirada unilateral de los mecanismos preferenciales. Más aún, los países en vías de desarrollo firman estos acuerdos fuera del contexto multilateral y del marco negociador de la OMC, el cual le garantiza ciertas protecciones por su condición desigual ante los países desarrollados.

Lo que nos lleva a preguntarnos, ¿por qué países en vías de desarrollo firman estos acuerdos fuera de los marcos multilaterales de negociación? ¿Por qué están dispuestos exponer industrias domésticas que no tienen los mismos apoyos estatales, las subvenciones o el nivel técnico que las industrias de los países desarrollados? ¿Por qué los exponen a una fuerte competencia ante la posibilidad de que desaparezcan?

se van eliminado preferencias y se dirigen a la plena liberalización comercial. Esta transición es esencial en nuestro marco conceptual.

⁴ Para los años setenta del siglo pasado, comenzó un proceso de recesión económica con inflación de precios debido al aumento en los precios del petróleo. Las tasas de crecimiento experimentados en la posguerra comenzaron a estancarse y el nivel de competencia se intensificó con la re-industrialización de las economías de Alemania y Japón como máquinas de exportación. Ello puso a los EEUU ante una situación económica precaria y comienza la transición hacia la era de la globalización. La dicotomía de recesión e inflación es conocida como el fenómeno de la estanflación.

⁵ Instrumentos de política comercial, usualmente disfrazados e implementados bajo premisas no comerciales, que buscan impedir la penetración de importaciones para la protección de industrias domésticas. Como veremos, ello se convirtió en un arma importante en los países desarrollados, usualmente en detrimento de las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

¿Qué características tiene la economía política global contemporánea que permite a los países del Norte dictaminar y negociar tratados de libre comercio fuera del marco multilateral de negociaciones?

¿Y por qué los países en vías de desarrollo aceptan entonces negociar fuera de la OMC y prescindir de las protecciones y las coaliciones de las cuales disponen dentro del contexto multilateral?

Cuando miramos las asimetrías comerciales hay toda una serie de características que definen el problema y su impacto en nuestro objeto de estudio. El propósito de nuestra investigación, en ese sentido, es analizar las dinámicas políticas de los TLC y ver cómo las asimetrías en las negociaciones cambian la percepción de costes y beneficios en la firma de estos tratados.

Considerando que los TLC actuales ya no se enfocan exclusivamente en la negociación de la liberalización arancelaria, sino que han expandido su enfoque hacia otras áreas más precarias para los países del Sur (servicios, propiedad intelectual, instrumentos de política comercial, etc.), habría que cuestionar qué o quién gana y cuáles son los intereses dentro de estos países en el contexto de las relaciones económicas internacionales contemporáneas.

Por ende, es esencial examinar las industrias domésticas de los países en vías de desarrollo y ver cómo se organizan ante las posibilidades de la firma de un TLC, cuál es su relación con el Estado, y qué papel juega el Estado en el proceso.

Nuestra investigación, entonces, intenta analizar las asimetrías de poder en la economía política global contemporánea dentro de los procesos de libre comercio entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. El impacto de estas asimetrías las pretendemos analizar en el estudio de caso del *Tratado de Libre Comercio entre América Central, la República Dominicana y los Estados Unidos*, conocido como DR-CAFTA⁶.

En particular, nos queremos enfocar en el sector agropecuario dominicano y su rol en las negociaciones del TLC con los EEUU. La transformación de la economía dominicana marcó un paso de una economía predominantemente agraria a una industrial basada en la apertura hacia el modelo de Zonas Francas. Entonces, en el debate por las negociaciones hacia un TLC con los EEUU, comparamos los intereses de la industria de Zonas Francas, la cual era el máximo impulsor del TLC con EEUU, con los intereses de la industria agropecuaria, la cual se veía ante la situación más precaria bajo la liberalización.

Esta disputa muestra un fenómeno de competencia entre industrias, la cual plantea un problema de la política doméstica ante las realidades estructurales globales. Nuestra investigación nos quiere llevar a entender el porqué de esta división bajo el contexto de la negociación de un TLC y cómo ello impacta a las industrias más precarias ante la liberalización comercial. A través del análisis del impacto del DR-CAFTA en la agricultura de la República Dominicana, presentamos el rol de la agricultura en las relaciones de poder global y en las vulnerabilidades de los países en desarrollo, ante el marco multilateral y ante una relación asimétrica como sería la de EEUU con el Estado dominicano.

⁶ De aquí en adelante nos referiremos a nuestro sujeto de estudio como el TLC o el DR-CAFTA (por sus siglas en inglés).

1.2 Perspectivas teóricas sobre las asimetrías comerciales y el libre comercio

1.2.1 El objeto de estudio

Nuestras premisas teóricas muestran que las asimetrías de poder entre los países desarrollados y en vías de desarrollo determinan los aspectos más importantes de los tratados actuales y las ventajas o desventajas que el libre comercio otorga a ciertas industrias. En el caso de los países en vías de desarrollo, estos tienen que competir con las industrias consolidadas y las ventajas en capital y tecnología de los países desarrollados, lo que pone en precaria situación a las industrias desventajadas de los países en desarrollo.

En este sentido, la proliferación de acuerdos regionales/bilaterales de libre comercio fomenta la especialización y la búsqueda de la competitividad a través de la explotación de sus ventajas comparativas, mientras amenaza con congelar una división internacional del trabajo basado en una ventaja comparativa estática (Shadlen 2005: 752-753).

De acuerdo con Guerrero (2017:278), debido al fenómeno de la expansión y transnacionalización de la producción y el capital actual, hay nuevos retos a los fundamentos teóricos sobre los cuales se analiza las relaciones económicas internacionales. Por eso, intentaremos definir y enfocar los fundamentos científicos por los cuales describimos y analizamos los procesos de liberalización comercial actual, los actores, agentes e intereses que nos llevan a describir el fenómeno de las asimetrías económicas entre países y cuestionar qué ha pasado con el tema del multilateralismo, el impacto de las organizaciones internacionales, en este caso, la OMC, en defensa de los países en vías de desarrollo.

La pregunta sería: ¿Por qué países en vías de desarrollo deciden firmar acuerdos a nivel regional/bilateral si estos disminuyen la posibilidad de implementación de políticas públicas para el desarrollo? ¿Cómo ello impacta en la agricultura de un país en vías de desarrollo?

De acuerdo con Shadlen (2005), en relación con el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (NAFTA⁷ por sus siglas en inglés), los capítulos sobre comercio, inversión y propiedad intelectual, son más arduos que las reglas comerciales de la OMC en la restricción de la habilidad de los Estados miembros a perseguir sus políticas independientes para el desarrollo. Así mismo, un patrón similar se puede observar en los otros acuerdos de libre comercio modelados en el NAFTA, aquellos firmados con países centroamericanos y la República Dominicana (DR-CAFTA), Colombia y Perú. Para

⁷ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre los EEUU, México y Canadá, es un TLC que abre las fronteras entre dichos países para un libre intercambio bienes y servicios. Se estableció un plazo de quince años para la eliminación total de las barreras arancelarias, incluyendo la protección de los derechos de propiedad intelectual y la eliminación en la restricción de inversión entre los signatarios. Luego se le añadieron medidas relativas en la protección de los derechos laborales y medioambientales. Entró en vigencia el 1 de enero de 1994. El NAFTA fue la base con que los EEUU ha establecido sus posteriores TLC, incluyendo el DR-CAFTA, el cual define la normativa y la política exterior norteamericana en relación con las negociaciones bilaterales/regionales fuera del contexto multilateral. Se debatió en su momento la llegada del NAFTA como una respuesta a la regionalización de otras áreas del planeta, como por ejemplo, la Unión Europea (UE) y la expansión financiera y comercial de Japón entre los años ochenta y noventa del siglo pasado. Actualmente, se debate su impacto a largo plazo en las economías de los países miembros y está en negociaciones en fase avanzada.

Heron (2012:334), esto demuestra no solo las inconsistencias en las negociaciones de régimen comercial de países en América Latina y el Caribe, sino que a falta de una institución capaz de balancear el equilibrio de poder en las negociaciones, mientras más asimetrías en el poder de negociación, más asimetrías en los resultados de ella.

En el caso del DR-CAFTA, implica la aceptación de la agenda multilateral de desarrollo de los países avanzados, limitando la capacidad del Estado dominicano de ejecutar políticas públicas en favor del desarrollo. Según un estudio por el *Centro de Investigación Económica para el Caribe* (CIECA) el impacto del TLC en la liberalización de productos agropecuarios permitiría un aumento en las exportaciones, pero sería en detrimento de productos ligados a la sustitución de importaciones (hacia exportaciones no tradicionales) y cuyas estructuras productivas cuentan con una presencia significativa de pequeños productores. El desplazamiento de la producción doméstica, por menor que sea, ha de tener costos sociales y políticos, generando una cadena grave de consecuencias sociales (Galván 2007).

El DR-CAFTA se circunscribe a la OMC (y al GATT) como un acuerdo regional y un TLC. Establece un área de libre comercio en los mencionados países de Centroamérica y el Caribe. Dentro de este tipo de acuerdo, la soberanía nacional se ve restringida debido a que los intereses comerciales predominan y no deben haber obstáculos al comercio entre los signatarios. De acuerdo con las industrias negociadas dentro del acuerdo, se le brinda un período o fases de eliminación para los aranceles en determinados productos, como una medida transitoria en lo que las industrias negociadas se adaptan al fin de subsidios o políticas de protección.

En el área de la agricultura, el DR-CAFTA pasa por unas fases de eliminación de las políticas proteccionistas. De acuerdo con la *Oficina del Representante en Asuntos Comerciales de los EEUU* (OUSTR) el propósito del acuerdo, a diferencia de la *Iniciativa de la Cuenca del Caribe* (ICC⁸ – arreglo no-recíproco anterior), era posibilitar la entrada de los productos estadounidenses de forma recíproca para los exportadores de EEUU, “*siendo este objetivo alcanzado*” (OUSTR 2005). Ningún producto es excluido del acuerdo y la liberalización se producirá a través de reducciones arancelarias y la expansión de cuotas arancelarias. Cada uno de los países de Centroamérica y la República Dominicana establecieron un calendario para el acceso de productos de los EEUU, y este, daría el mismo trato arancelario a los anteriores con unos contingentes arancelarios.

El problema con el libre comercio, en general, es que bajo condiciones asimétricas, la teoría de la ventaja comparativa, basada en premisas sobre la racionalidad de los actores, no presenta los orígenes de la ventaja comparativa y cuáles fueron las causas de las estructuras de costos (en este sentido es prescriptiva, no descriptiva e histórica). Por ende, los resultados serían un intercambio y ganancias desiguales en el intercambio internacional, lo cual beneficiaría a los que estén en una posición de ventaja ante estas relaciones asimétricas. Dentro del orden actual, quienes se benefician de tal

⁸ La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) fue un acuerdo de corte preferencial, mediante el cual los EEUU otorgaba acceso a su mercado a países de la región caribeña. La ICC entró en vigencia en 1983 y ha contenido subsiguientes revisiones. Siendo un acuerdo preferencial es esencialmente un otorgamiento unilateral, lo que significa que los EEUU lo puede enmendar o retirar a su conveniencia. En sus inicios respondía a la geopolítica de la Guerra Fría, pero ha continuado siendo un arreglo que mantiene un nivel de influencia de los EEUU a los países de la región del Caribe (fuera de los países del DR-CAFTA, los cuales han firmado un TLC de corte recíproco).

arreglo son las transnacionales y las burocracias gubernamentales a expensas de los campesinos y los trabajadores. A la vez, los economistas neoclásicos omiten las externalidades en el comercio, lo que lleva a que este incremente la degradación medioambiental y otros costes sociales, como la reducción de los derechos laborales (Baylis et al. 2014:112-115).

De acuerdo con Guerrero (2017:278) las asimetrías hacen más complejo el proceso de negociación, debido a que hay diferencias cuantificables entre las economías desarrolladas y en vías de desarrollo. Mientras que ambas abarcan grandes cantidades de recursos, técnicos, geográficos, de infraestructura, medios de seguridad, y naturales, etc. hay niveles desproporcionados en la desigualdad productiva entre sus industrias y finanzas. Los países desarrollados cuentan con una gran parte del *Producto Interno Bruto* (PIB⁹), así como de los flujos financieros de inversión y un mercado integrado con una gran capacidad de consumidores proveyendo un mercado estable. Los países del Sur, aunque cuentan con sus propios recursos, tienden a mantenerse más distantes en relación a su competitividad técnica y los límites de sus mercados a raíz de grandes diferencias equitativas o de pobreza que limita el crecimiento de sus industrias.

Como respuesta, se ha hablado de la integración y la cooperación Sur-Sur para desarrollar sus países y regiones ante las asimetrías existentes y las rondas de negociación multilateral, pero vemos que hoy los países del Norte están marcando una agenda de comercio fuera de ese contexto y ello divide a los países del Sur en cómo negociar y a qué darle prioridad. Igualmente, cuando lo miramos desde una perspectiva doméstica, hay industrias en los países del Sur que son más proclives hacia la firma de estos acuerdos de liberalización recíprocos, precisamente porque están compitiendo a nivel regional por los mercados y la inversión de parte de las *Empresas Transnacionales* (TNC por sus siglas en inglés) y los Estados del Norte.

Definidos fuera de las normas del multilateralismo, los países desarrollados llevan adelante el proceso de firmar acuerdos bilaterales y regionales; incluso mega-acuerdos, donde estos asignan las reglas de los actuales compromisos comerciales recíprocos imponiendo condiciones a los países en vías de desarrollo que por lo general no aceptarían dentro del contexto multilateral. Al imponer las reglas de los TLC, tanto los EEUU como la UE, excluyen los intereses de los países en vías de desarrollo y merman su influencia en las negociaciones multilaterales.

Según Simon Lester “*los países en desarrollo podrían sentirse nerviosos por su futuro dentro de un nuevo sistema moldeado por estos dos gigantes (mega-acuerdos comerciales, dg), pues no siempre toman en cuenta los intereses de aquellos. Los países en desarrollo podrían verse excluidos de este campo de juego donde europeos y estadounidenses definen las políticas comerciales globales. Los esfuerzos de los países en desarrollo por configurar un sistema alternativo o influir en el existente seguramente se enfrentarían a demasiadas trabas*” (Guerrero 2017:280).

Por ende, lo que presenciamos es la erosión del multilateralismo impulsado por las economías del Norte, las cuales establecen estas reglas fuera del marco

⁹ El Producto Interno Bruto (PIB) magnitud macroeconómica que representa el valor monetario de los bienes y servicios producidos en un país por un periodo de tiempo determinado. Por lo general es la medida utilizada por economistas ortodoxos para determinar el crecimiento económico de un país dado. Presentando grandes límites en su interpretación, se exponen hoy otros índices alternativos para poder reflejar la calidad de vida de una población, más allá del PIB.

institucionalizado de la OMC, para mantener su hegemonía comercial, obedeciendo a la lógica de la rentabilidad de la economía política global. En la medida que se sigan firmando este tipo de acuerdos se crearán normas y regulaciones que sentarán un precedente dentro de la OMC a la hora de proceder a los instrumentos de ratificación. Ello podría ser obstaculizado por las normas de procedimiento dentro del marco multilateral, en el cual la mayoría de los países tendrían la capacidad de oponerse. Pero no hay duda de la importancia que el marco multilateral que ofrece la OMC permite a los países en vías de desarrollo negociar bajo condiciones más justas en las que pueden apelar a las reglas establecidas, en relación con las diferencias en desarrollo que el organismo internacional permite desde los inicios del GATT. La importancia, desde una perspectiva de desarrollo y comercio justo, es poder mantener al foro de negociaciones comerciales no discriminatorias a nivel multilateral que provee la OMC donde existe la representación institucional democrática de que un Estado es igual a un voto. Ese contexto de norma democrática no se encuentra en otros organismos financieros internacionales y no se consigue bajo negociaciones fuera del contexto multilateral (Guerrero 2017:281-282).

Hay que apuntar que los acuerdos de liberalización actuales son de nueva generación y trascienden los temas de negociación sobre disminución de aranceles y barreras comerciales. Hoy por hoy abordan otros temas económicos de liberalización más profunda. En particular, los TLC actuales se ven bajo la influencia de las TNC y estas provocan que se negocie un mayor nivel de desregulación productiva, comercial y financiera. De esta manera, el Estado se convierte en la estructura política que viabiliza estos intereses corporativos mediante la adopción de la norma jurídica correspondiente (Guerrero 2017:284). Inclusive, vemos cómo en los países en vías de desarrollo se forman intereses que corresponden a la concreción de dichos acuerdos económicos mientras que, por otro lado, hay industrias que se sienten amenazadas por los acuerdos recíprocos, debido a su falta de competitividad, falta de recursos, tecnologías, etc.

De acuerdo con el economista Jaime Estay, los TLC actuales son instrumentos que limitan las capacidades de los Estados en términos de política comercial y desarrollo, y sus capacidades regulatorias en estándares laborales y ambientales. Se favorece, entonces, las desregulación de los mercados; se favorece más poder e influencia a las TNC, y crece la mercantilización de la vida social y económica, otorgándole la prioridad, facilidades y derechos a los inversores sobre el gobierno de cada país (Guerrero 2017:284).

De acuerdo con Guerrero (2017:290-291), en el caso norteamericano, la internacionalización de la producción y la relocalización de sus empresas transnacionales para producir fuera de territorio norteamericano no ocurre debido al impacto de los TLC, sino de un fenómeno productivo que corresponde a la lógica del capital en búsqueda de maximización de las ganancias y la reducción de costes de producción con mano de obra más barata y exención de impuestos en los países en vías de desarrollo. Los TLC, entonces, son el resultado de esta búsqueda de aumentar las ganancias y no la causa de los malestares que dichos acuerdos han podido suscitar en la población de clase trabajadora norteamericana. La salida de muchas empresas de suelo estadounidense para buscar condiciones más rentables de producción es una característica de un despliegue industrial transnacional, lo cual es parte de una continuidad dialéctica de fases anteriores de internacionalización de la producción que fueron concebidas, por lo menos desde el

siglo XIX, como parte la historia del capitalismo mundial. Hoy día, esto expresa la vigencia de las cadenas mundiales de valor¹⁰ y se plantea, entonces, la manifestación de una nueva división internacional laboral.

Estos procesos de *desindustrialización* son anteriores a la puesta en práctica de los TLC. Así, el redespiegue de actividades de producción fuera de los países que se denominaban *industrializados* durante la segunda mitad del siglo XX fue un fenómeno que se comenzó a dar de manera paulatina en la medida que las empresas buscaban aumentar ganancias y disminuir los costos de capital.

Además de incluir la búsqueda de la mano de obra barata, también se pudiese añadir los siguientes puntos como criterios de reubicación de la producción:

- *la necesidad de buscar y obtener materias primas;*
- *espacio geográficamente estratégico para distribución final de un producto dentro de los mercados y minimizar costos de transporte;*
- *condiciones favorables para las finanzas de las transnacionales, con bajos impuestos y libertad de cambio para repatriar los beneficios;*
- *influir en términos políticos económicos en el desarrollo de los mercados de los países en vías de desarrollo, asegurando la inversión y rentabilidad, e implementar la regulación de la relación capital-trabajo, beneficiando en fin a la empresa extranjera* (Guerrero 2017:292-293).

Un punto esencial para nuestra investigación es que mientras hemos visto los procesos de transnacionalización de la producción a través de estos espacios de tiempo, los temas agropecuarios y alimentarios han pasado por una transformación que corresponde a estas cadenas de valor global y a la predominancia de las TLC en elementos de su producción. Considerando que muchos de los Estados del Sur Global, dependen de exportaciones de rubros para captar divisas, o son una importante fuente de empleo doméstico, tienen que poner ante la balanza sus relaciones económicas internacionales para poder tener, o en ciertos casos no perder acceso a los mercados y a las finanzas del Norte.

A la vez, nos encontramos ante una realidad en la cual los países desarrollados continúan imponiendo diferentes tipos de *barreras no-arancelarias* y otros instrumentos de política comercial ante un discurso y la firma de tratados que empujan a los países en vías de desarrollo a aceptar la plena reciprocidad como normativa internacional.

De acuerdo con Guerrero (2017:295): “*El proteccionismo comercial puesto en práctica por los países desarrollados, a pesar de la retórica librecambista sustentada por las estructuras gubernamentales que configuran el actual orden económico internacional, ha entrado en contradicción con la vigencia de un escenario global donde prime el libre comercio, pues al evadirse el foro multilateral de las negociaciones comerciales para privilegiar la concentración de acuerdos de libre comercio en sus diferentes variantes, es obvio que se está parcelando los diversos flujos de transacciones*

¹⁰ De acuerdo con Guerrero (2017:291): “*Las cadenas globales de valor se manifiestan a través de la internacionalización productiva y su inserción en los mercados finales más amplios que en la fase actual del desarrollo de la economía mundial se interconectan a través de las empresas transnacionales y sus filiales, así como empresas de los países receptores que aportan mano de obra más barata que la ofrecida por los países originarios de esas empresas que han decidido instalar filiales en diversos países o adquirir componentes de un producto final en diversas empresas abastecedoras diseminadas en múltiples países. Téngase en cuenta que el concepto de cadena global divide los distintos eslabones de la cadena de valor en diversas empresas o plantas ubicadas en diversos espacios geográficos*”.

comerciales, en desmedro de la creación de un orden comercial internacional marcado por la inclusión y la justicia, así sean estos últimos conceptos expresiones valorativas y axiológicas no propias, en principio, de las ciencias económicas... los campeones del proteccionismo siguen siendo los países desarrollados”.

La pregunta entonces es: ¿A qué instrumentos de política comercial pueden apelar los países en vías de desarrollo bajo el contexto multilateral y cómo estos quedan fuera de los TLC bilaterales y regionales?

Pretendemos responder a esta pregunta en el debate entre el libre comercio y el intercambio desigual, y analizar la construcción del régimen multilateral de comercio en la posguerra y su evolución de elementos preferenciales hacia elementos recíprocos, teniendo en cuenta que estos responden a la estructura de poder de la economía política global contemporánea.

1.2.2 El debate sobre el libre comercio: intercambio desigual y la agropecuaria

Gran parte de la discusión en relación al comercio internacional es bajo qué condiciones se efectúan las transacciones. ¿Es el terreno de juego entre naciones justas e iguales a la hora de comerciar e intercambiar bienes y servicios? Dado las desigualdades en niveles de desarrollo ¿Es el libre comercio la manera más óptima de interactuar entre estados con industrias que carecen de las mismas ventajas? Nuestra investigación intenta indagar en las asimetrías comerciales y su impacto bajo los arreglos de libre comercio. En esta sección nos enfocamos en explicar las teorías que analizan el fenómeno del libre comercio, explicado a través sus las ideas de la *ventaja comparativa* y el *intercambio desigual*. Además, vemos cómo se construyó el régimen comercial de la posguerra y su evolución, de una perspectiva keynesiana (i.e. redistributiva y preferencial) a una neoliberal (liberalización comercial bajo reciprocidad) y la política del poder detrás de estos cambios. En ellos incluimos el debate sobre la liberalización de la industria agropecuaria.

El tema del intercambio desigual, particularmente en las transacciones internacionales, era un problema intrínseco de la economía política clásica. La mayoría de los autores clásicos que contribuyeron al debate del comercio bajo condiciones desiguales incluyó a Adam Smith, John Stuart Mills, David Ricardo y Karl Marx. Todos escribieron considerablemente sobre el problema del colonialismo y la cuestión del saqueo durante la era mercantilista¹¹. Para las posturas liberales de la economía política clásica, tanto Smith, Mills y Ricardo argumentaron en contra de las políticas coloniales y en favor del libre comercio como la única manera de sobrepasar el intercambio desigual generado por el sistema mercantilista, el cual era dirigido por los Estados-Nación en una férrea competencia por recursos de uno versus los otros (Foster y Holleman 2014: 201-202).

¹¹ El mercantilismo fue la ideología dominante durante los siglos XVI-XVIII, la cual indicaba que el comercio era un juego suma-cero, i.e. la ganancia de unos era la pérdida de su rival. Ello se basaba en la premisa de que la riqueza era finita, y el objetivo de las naciones era la concentración de la mayor parte de los recursos naturales. Por ende, los Estados-Nación de la época se veían compitiendo entre sí para acaparar la riqueza para ellos, sin o muy pocos enlaces comerciales con otras naciones. Con el auge del liberalismo clásico, se cuestiona de dónde surge el valor de las mercancías y la producción, y se presenta el comercio como un juego suma-positiva (i.e. todos ganan) desplazando el pensamiento mercantilista. El mercantilismo ha resurgido a través de ideas neo-mercantilistas o nacionalistas (O'Brien y Williams 2016:8-12).

De hecho, la teoría del intercambio desigual se origina en la obra de Ricardo y su teoría del comercio internacional. Sus ideas se basan en la propuesta de la *ventaja comparativa*, en la cual Ricardo presentó que el comercio no tenía que ser basado, como pensaban los mercantilistas, en ventajas absolutas (i.e. siempre habría solo un ganador en la generación y la transacción de riqueza debido a que esta era finita). A través de su teoría, Ricardo demostró que el comercio internacional podía ser un juego suma positiva, en el cual todos se beneficiaban, si cada país se especializaba en el producto que podía producir de manera más eficiente¹² (O'Brien y Williams 2013:111). Esta teoría sigue siendo la base de la corriente dominante del comercio internacional contemporáneo, repetida en los libros de texto económicos ortodoxos.

Sin embargo, cuando miramos el comercio internacional contemporáneo, bajo las condiciones de la globalización neoliberal actual, hay una paradoja que la propuesta de Ricardo no anticipó. Entre los primeros obstáculos a la realización de la teoría de la ventaja comparativa se cuestiona la capacidad y resultados de la movilidad del capital bajo las condiciones actuales de la globalización. Durante la época de Smith y Ricardo, existían los controles nacionales al movimiento del capital. Ambos consideraban que el capital era inmueble y estaba disponible solo para la inversión nacional. También presumían que el capitalista era, antes que todo, un miembro de una comunidad política nacional, en donde establecía su identidad comercial¹³. En este sentido, la movilidad y volatilidad de los mercados de capital contemporáneos se convierten en un reto para la teoría liberal clásica del comercio (Burchill et al. 2013: 77).

En el proceso de globalización actual ocurre lo contrario a la teoría de la ventaja comparativa, la cual le sugiere a las naciones que se especialicen en los productos donde una mejor competitividad pueda proveer una ventaja en costos y producción local. Por ejemplo, hoy día predomina el *comercio intra-industrias*¹⁴ en el sector manufacturero de la economía mundial, donde gran parte de este se guía por las TNC y sus subsidiarias en diferentes países, forzando a los gobiernos a ser apéndices de los intereses de sus empresas.

A la vez, las TNC se han convertido en expertas en circunnavegar alrededor de las fronteras nacionales en busca de mano de obra barata y acceso a materias primas. La mayoría de los Estados no pueden decirle que no a la entrada de los intereses de las TNC y, por ende, han perdido soberanía en estos asuntos¹⁵. La creación de nuevos centros de

¹²La ventaja comparativa es la piedra angular de la teoría del libre comercio. Esta desalienta la autosuficiencia nacional al sugerirle a los Estados en la especialización de bienes y servicios que puedan producir más barato y de manera más eficiente. De acuerdo con la teoría, esto lleva al intercambio de bienes baratos entre naciones. Entonces, la producción de riqueza se maximiza en beneficio de todas las naciones que participen libremente del sistema.

¹³Según las ideas de Smith, la "*mano invisible*" suponía una vinculación interna con la comunidad, en la cual el capitalista no sentiría inclinación a la inversión foránea. La propuesta actual de capitalistas que se libran de sus obligaciones y lealtad comunitaria hubiese sido absurda para Smith y Ricardo, pero la realidad actual del capital como altamente móvil y volátil es un reto a la visión de estos escritores.

¹⁴El comercio intra-industrias se refiere al comercio/intercambio de productos de la misma industria. En el comercio internacional, entonces, los países que comercian estarían importando y exportando los mismos tipos de bienes y servicios entre ellos.

¹⁵La globalización de la economía mundial ha visto la expansión de las industrias manufactureras a muchos países en vías de desarrollo y la relocalización de los centros transnacionales de manufacturas por lo que son considerados centros de bajo salarios con bajos estándares en salud y seguridad, donde la organización de la mano de obra es frecuentemente ilegal o suprimida.

producción ocurre en cualquier lugar donde las oportunidades de ganancias pueden ser maximizadas, porque las decisiones sobre inversión están bajo la premisa de buscar ganancias absolutas y no de las ventajas comparativas.

En este sentido, la internacionalización de la producción, la movilidad del capital y la dominancia de las corporaciones transnacionales son tres explicaciones que ponen en jaque a la teoría de la ventaja comparativa (Burchill *et al.* 2013: 77-78)¹⁶.

Al presentar su teoría de la ventaja comparativa y el comercio internacional, Ricardo desarrolla un argumento que se basa en la primacía de la oferta y demanda, y no en la generación de valor en la producción y la formación de precios en la producción. Como hemos expuesto, Ricardo basaba su argumento en la noción dominante de su época sobre la inmovilidad del capital y de la mano de obra, en la cual veía el comercio internacional dictando la producción y no al revés (Amín 1977: 184). Sin embargo, tanto Ricardo, Mills y Marx reconocían, en el Siglo XIX, que detrás de la teoría de la ventaja comparativa se encontraba la idea del intercambio desigual (asociado a diferencias en la productividad e intensidad de la mano de obra en diferentes países)¹⁷.

Marx argumentó que, en el comercio internacional, el país que esté en una posición privilegiada recibiría más del trabajo de otra, en intercambio por menos, por ende, obteniendo ganancias excedentes:

“Dos naciones intercambian de acuerdo con la ley de la ganancia de tal manera que ambas ganan, pero una es siempre defraudada... Una de las naciones se continua apropiando para sí parte del excedente de trabajo, dando nada de vuelta en intercambio”.

De acuerdo con Marx, la tasa de ganancia es más alta en la periferia debido a los estándares más bajos de desarrollo, y también lo es la explotación de la mano de obra. Las importaciones baratas pueden aumentar la tasa de ganancia en los países metropolitanos, reduciendo el costo de subsistencia o del capital constante (el capital invertido en los medios de producción). De esta forma explica cómo un país se puede enriquecer a expensas de otro, aún en condiciones de libre comercio, y más donde, de acuerdo con Marx, existan monopolios o relaciones coloniales. Se consideraría este pensamiento de Marx la base del análisis del intercambio desigual (Foster y Holleman 2014: 202-203).

A pesar de críticas más radicales al intercambio desigual de la primera mitad del siglo XX (i.e. teorías del imperialismo), durante la posguerra surgieron nuevos marcos conceptuales para explicar las desigualdades socioeconómicas y políticas entre naciones.

¹⁶ Inclusive, las posturas neo-mercantilistas, las cuales son críticas de las posturas liberales y la ventaja comparativa y apuntan a favor de la maximización de la riqueza nacional, no logran explicar las realidades contemporáneas del comercio (Burchill *et al.* 2013:326). Una descripción más certera de la situación actual es aquella presentada por Chomsky (1996) que describe el sistema actual como *“mercantilismo corporativo”* en que la interacción dirigida dentro de y entre las TNC predominantes, y con la intervención y apoyo de sus respectivos Estados, en tres bloques (EEUU, la Unión Europea y Japón) regionales comerciales dominantes del Norte Global subsidian y protegen sus corporaciones e instituciones financieras transnacionales con base doméstica. Además, como veremos en el próximo capítulo, la erosión de las reglas multilaterales de comercio en la posguerra a favor del libre comercio en regiones ha llevado al incremento de barreras al comercio entre bloques regionales. Esto puede incluir subsidios, cuotas de importación, entre otras barreras.

¹⁷ Por ende, Ricardo aceptaba como parte de su teoría que el comercio resultaría en que un país recibiría menos trabajo por más, mientras otro país ganaría más trabajo por menos, reflejando la intensidad y productividad de la mano de obra en un país versus el otro.

La mayoría de los países en vías de desarrollo se acogieron a la escuela estructuralista originada en la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL). Al observar el escenario de la posguerra como una oportunidad para rectificar las desigualdades en el nivel de desarrollo y el comercio internacional, la CEPAL propuso una explicación y respuesta.

Parte de la crítica que provenía de la CEPAL fue hacia las ideas de la economía clásica liberal, que encontraba sus fundamentos en las ideas de Ricardo (ventaja comparativa y el libre mercado). La economía neoclásica presume que los mercados son la única manera de establecer una economía eficiente, asignando los recursos a través de la demanda y oferta. Esta visión *mono-económica* fue cuestionada por la escuela estructuralista, la cual se especificó en analizar las diferencias sustanciales entre los países desarrollados y, en el aquel entonces, llamados *Tercer Mundo*¹⁸. Entre sus posturas, hacia una crítica a la teoría comercial prevaleciente en los textos neoclásicos.

De acuerdo con la postura de la CEPAL, la estrategia de los países latinoamericanos después de su independencia hasta la posguerra se basaba en un modelo económico de orientación exportadora, en el cual los países latinoamericanos proveían los bienes primarios (por ejemplo, café, trigo, azúcar, cobre, etc.) a los mercados de los países europeos y de América del Norte. La depresión de los años treinta del Siglo XX reveló la debilidad inherente de esta posición subordinada con la caída de la demanda y los precios de sus productos. La CEPAL criticó como inadecuada la postura neoclásica para describir el mundo “*subdesarrollado*”. Su metodología difería en el sentido que partían de premisas histórico-estructurales que distinguían a las economías del Tercer Mundo y, por ende, necesitaban otro camino para elaborar su desarrollo¹⁹ (a diferencia de las recetas racionales y universales presentadas por los conceptos neoclásicos).

Las ideas principales de la escuela estructuralista fueron expuestas por el argentino Raúl Prebisch y el estadounidense Hans Singer, los cuales elaboraron la *Tesis Singer-Prebisch* (Peet y Hartwick 2009:65). Estos veían el mundo no de manera mono-económica, como un solo sistema homogéneo, sino dividido entre un centro económico y político basado en los estados industrializados (i.e. EEUU, Europa y Japón) y una periferia de países en América Latina, África, y Asia.

La teoría económica convencional (i.e. ventaja comparativa) argumentaba en favor del intercambio de los bienes manufacturados del centro por los bienes primarios de los países periféricos para ventaja de este último, arguyendo que el progreso técnico en el centro reduciría los precios de sus mercancías para la exportación. Esto traería como resultado que una unidad de bienes primarios compraría más unidades de productos industriales. Por ende, a largo plazo, esto beneficiaba a los países no industrializados e implicaba que no sería necesario pasar por dicho proceso (a través de la especialización, tal como dicta la ventaja comparativa).

¹⁸ En nuestro texto hablamos del Primer, Segundo y Tercer Mundo como la descripción de la posición político-económica de los países hasta los años ochenta, y en particular hasta el fin de la Guerra Fría. Luego hacemos la distinción Norte y Sur Global durante la era de la globalización.

¹⁹ En su versión más radical, era conocida como la *teoría de la dependencia*, la cual exponía que el intercambio desigual se daba entre un centro y una periferia, siempre a favor del primero (i.e. los países industrializados). A diferencia de los “dependentistas” que eran más cercanos al marxismo y a la búsqueda del desarrollo a través de la liberación nacional, rompiendo relaciones con el mundo capitalista, la CEPAL optó por una versión más reformista, buscando establecer relaciones con los países capitalistas, pero, bajo premisas más justas e igualitarias.

En desacuerdo con estos principios, Prebisch argumentó, contrario a la posición periférica de América Latina basada en la exportación de productos primarios, que era precisamente la causa de su dependencia y falta de progreso. En particular, esto tenía un impacto negativo a largo plazo debido al declive de los términos de intercambio en la periferia (i.e. la relación entre el valor de las exportaciones y el valor de las importaciones)²⁰. Los avances técnicos beneficiaban al centro y no al mundo en general. Esto no era un fenómeno temporal, sino una característica estructural del sistema global (Peet y Hartwick 2009:65).

De acuerdo con Prebisch, la teoría económica convencional no era adecuada por varias razones. En primer lugar, los mercados del centro se distinguían por una competencia imperfecta, y la reducción de precios se podía evitar (debido a los avances técnicos), mientras la competencia en los productores de bienes primarios reduce los precios de sus mercancías. En segundo lugar, la elasticidad de la demanda basado en mayores ingresos es más alta para los bienes manufacturados (como los aparatos electrónicos) que para los bienes primarios (alimentos) y, como resultado, deteriora los términos de intercambio para los países periféricos. Prebisch concluyó que el subdesarrollo de América Latina y el Caribe se debía a su énfasis en la producción de bienes primarios. La periferia estaba subdesarrollada debido a que tenía que producir más comida y materia prima para la exportación e importar mercancías manufacturadas. Para todos los efectos, la periferia trabaja para el centro²¹ (Peet y Hartwick 2009:66).

Durante la posguerra, la escuela estructuralista fue de gran influencia en América Latina y el Caribe además del resto del Tercer Mundo. Inspiró entonces la implementación de las políticas de *industrialización por sustitución por importaciones*²², la cual pretendía desarrollar una base manufacturera en los países del Sur para poder integrarse al comercio mundial bajo condiciones más igualitarias y justas. Ello implicaba

²⁰ Prebisch utilizó a la Inglaterra del Siglo XIX como un estudio de caso, demostrando que los términos de intercambio para los países del centro habían mejorado con la industrialización y deduciendo de ello que estos se habían deteriorado en el caso de la periferia.

²¹La pregunta hoy sería cuán vigentes son las ideas de la escuela estructuralista en la etapa de la mundialización actual. Varios sucesos pusieron en duda la idea del concepto de centro y la periferia. Entre ellos, se distinguió el modelo de desarrollo de los nuevos países industrializados (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) que demostraron la capacidad de llevar a cabo un proceso de industrialización y salir de la etiqueta periférica. También, la llegada de las ideas del neoliberalismo propuso una especie de contrarrevolución a las ideas de los estructuralistas y escuelas de desarrollo heterodoxas. A pesar de que autores neoliberales utilizaron a los *nuevos países industrializados* (NPI) como un ejemplo exitoso que contradecía las ideas de la teoría estructuralista, se reconoce que los NPI fueron posibles gracias al contexto geopolítico de la Guerra Fría (donde los EEUU les proveyó su mercado para el crecimiento de un sector manufacturero) los cuales implementaron políticas económicas proteccionistas, igual a aquellas recomendadas por la CEPAL.

²² La implementación de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones eran promovidas por el Estado para el desarrollo industrial en sectores donde se realizan la mayoría de las importaciones de un país. Así, además de la industrialización, se consigue mejorar la balanza comercial y la balanza de pagos, reduciendo la dependencia del exterior. Críticas del liberalismo a esta política se basaban en que la falta de competencia hace a las industrias ineficientes y menos competitivas sin ningún incentivo para abandonar las políticas proteccionistas del Estado. A pesar del debate sobre la efectividad de las políticas de sustitución por importaciones, su desmantelamiento se produjo a través de fuerzas políticas y económicas internacionales, como la crisis de la deuda exterior y la imposición de reformas fiscales macroeconómicas de promoción de exportación a través de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Esta realidad internacional la exploramos más adelante.

la implementación de políticas proteccionistas, y que dichos países se acogieran a las políticas de defensa comercial que se fueron desarrollando en las organizaciones internacionales y en los foros multilaterales de negociación comercial. Sin embargo, en la medida en que las realidades estructurales internacionales empezaron a surtir efecto en la economía mundial de los años setenta, los países desarrollados buscaron la manera de alejar a los países de este tipo de política, a través del endeudamiento y la disciplina fiscal que estaría imponiéndose desde las instituciones financieras internacionales bajo los argumentos del neoliberalismo²³. Así, para los años ochenta y noventa del siglo XX, predominaba el pensamiento neoliberal lo que se convirtió en la base de los argumentos a favor de la globalización.

Desde una perspectiva crítica del libre comercio de la industria agropecuaria y de alimentos, bajo las condiciones actuales de la globalización, los países del Sur se han encontrado en una posición más precaria debido a la importancia que esta industria tiene en la necesidad de exportaciones para captar divisas, y en que, en muchos casos, sigue proveyendo empleos a la población local. Gran parte de las desigualdades comerciales internacionales se basaban en el impacto que los mercados (o en algunos casos la manipulación de estos a través de políticas estatales) tenían en los precios de las mercancías agrarias (o materias primas) de los países en vías de desarrollo. Esto crea una dependencia en los precios de la mayoría de los Estados que dependen de la exportación de tales productos. Mientras que esta dependencia es mayor en África subsahariana, también se caracteriza en América Latina y el Caribe.

Algunos de estos países dependen de una amplia gama de productos básicos. Aunque sufren de la disminución general y progresiva de los precios, esta diversidad significa que son amortiguadas de la conmoción de un repentino colapso en el precio en cualquier producto. Esto no es cierto para muchos países que dependen de una gama muy estrecha de exportaciones (o sea, países donde predominan los monocultivos). Por lo tanto son muy vulnerables a la inestabilidad de precios. Incluso, pequeños cambios en el precio produciría variaciones sustanciales en sus ingresos de exportación, por lo que es muy difícil para ellos planificar de un año al siguiente. Con un alto nivel de dependencia en productos básicos, muchos países del Sur sufren una considerable pérdida en los

²³ El neoliberalismo parte de una corriente económica, política y filosófica que se definió en la recuperación de los valores del liberalismo clásico, pero con nuevas connotaciones desde mediados del siglo XX. Coge impulso con la crisis de estanflación de los años setenta como manera de revitalizar las economías de los países desarrollados y buscar crecimiento económico a través de las fuerzas del mercado. Se distinguía del liberalismo clásico, porque este surgía de una premisa en la cual quería dismantelar el Estado benefactor construido en la posguerra y permitir que las fuerzas del mercado y el sector privado fuesen dominantes en la economía. Por ende, argumentaron a favor del dismantelamiento de todo tipo de política pública de aporte social, argumentando que solo la ley de la oferta y demanda era más eficiente en la distribución de bienes y servicios. Por ende, abogaban por la privatización de industrias públicas para que ellas prestasen servicios de manera más eficiente a través del libre mercado. Lo mismo se argumentaron los neoliberales a nivel internacional/global: solo las fuerzas del mercado serían más eficientes en la distribución de bienes y servicios a nivel mundial y, por ende, los Estados tendrían que dismantelar sus Estados benefactores en favor de leyes que favorecieran la empresa privada y la *inversión extranjera directa* (IED). Estas son las premisas dominantes de la globalización económica. Pero estas políticas se implementaron a través de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial a través de la disciplina fiscal para lidiar con los problema de deuda externa del Sur Global (O'Brien y Williams 2016:91-97).

ingresos de exportación debido a la volatilidad en los precios de sus productos primarios (Coote 1996: 8).

Sin embargo, no solo pierden ingresos los países que dependen de productos básicos para la exportación debido a la volatilidad, especialización o manipulación de los mercados, sino que también experimentan un inexorable deterioro de sus términos de intercambio. Estos se entienden como la capacidad de poder de adquisición de las exportaciones. Si los ingresos de un volumen de exportaciones determinado de un país permiten comprar una cantidad menor de importaciones, se entiende que los términos de intercambio de este han empeorado. Esto impacta muchos países en vías de desarrollo porque los precios de las manufacturas, que tienen que importar, han aumentado en relación con los productos primarios que exportan, creando así un problema en la balanza de pagos (Coote 1996:8).

Durante muchos años algunos economistas han argumentado que los países en vías de desarrollo deben reducir su dependencia de bienes primarios, ya que existen unos factores estructurales que posibilitan un deterioro continuo en su poder de compra.

El primer factor se refiere a la naturaleza de las mercancías, o sea, el tipo de mercancía producida, en este caso predominantemente productos primarios. Estos productos se distinguen por ser de “*baja elasticidad*” en ingresos de su demanda cuando son exportados a países desarrollados (junto con el efecto de la introducción de productos sustitutos). En los países desarrollados, la demanda de muchos productos básicos es “*inelástica*” a largo plazo, lo que significa que aunque aumenten los ingresos (i.e. aumentando la capacidad de compra), no dará lugar a un aumento significativo en la demanda. Por ejemplo, cuando aumenta la renta de las personas, es poco probable que tomen más café y, por ende, no aumenta el consumo y la demanda de este.

Un segundo factor estructural se refiere a la limitada influencia que los países productores de materia prima tienen a nivel internacional. Grandes empresas de los países industriales ricos dominan y estructuran los mercados internacionales de manera que se le niega a los pequeños productores de materia del Sur Global (o sea, no tienen la misma capacidad de estructurar los mercados a su favor). Por lo tanto se les deniega el beneficio completo que pudiesen ganar a través del comercio (Coote 1996:9).

Diversos economistas del desarrollo han indicado que la manera de superar los problemas estructurales de la disminución de condiciones de comercio (términos de intercambio) sería mediante el desarrollo de una base manufacturera. Muchos países en vías de desarrollo han llevado a cabo esta transformación, basada en teorías de modernización en favor de la industrialización. En muchos casos, el modelo a seguir fueron los países occidentales. Sin embargo, gran parte de esta expansión manufacturera ha tenido lugar en los países recién industrializados del Este de Asia y en otros mercados emergentes. Los países menos exitosos en llevar a cabo dicha transformación, entonces, siguen dependiendo casi exclusivamente de sus exportaciones de productos primarios. En los casos más extremos, permanecen relegados a unas pocas exportaciones y quedan como suplidores de materias primas y muy pocos productos agrarios.

Las razones del fracaso de muchos países en vías de desarrollo que buscan elaborar una base manufacturera son complejas. Para hacerlo necesitan dinero para invertir en la tecnología y capacitación necesaria y más mercados para sus exportaciones. Como mencionamos anteriormente, la disminución de los ingresos por sus exportaciones y condiciones desfavorables en el comercio internacional llevan a que muchos países en

desarrollo enfrenten déficits en sus presupuestos y un deterioro en su balanza de pagos. Estos han tenido que ser financiados a través del endeudamiento externo y la ayuda oficial. Pero las obligaciones resultantes del servicio de la deuda, agravado por altas tasas de interés, absorben gran parte de los ingresos de exportación de los países pobres.

Ante un panorama de liberalización comercial, la industria agropecuaria de los países en vías de desarrollo se expone a la competencia con las industrias consolidadas del Norte. ¿Ante qué instrumentos de política comercial podían apelar? ¿Cómo se construyó el régimen internacional de rondas multilaterales de negociación después de la posguerra y cómo tomaba en cuenta las asimetrías comerciales? ¿Cómo evolucionó de un régimen basado en acuerdos preferenciales a uno de relaciones comerciales recíprocas? ¿Qué rol jugó la industria agropecuaria en este proceso?

1.2.3 La construcción del régimen comercial en la posguerra

Los orígenes del régimen comercial internacional en la posguerra tiene sus bases en la cooperación anglo-americana durante el conflicto. El régimen comercial liberal fue creado primordialmente para reflejar los intereses de los EEUU. La preferencia de los EEUU hacia los arreglos de libre mercado y la imposición de un sistema multilateral de negociaciones para limitar la acción nacional eran la base del nuevo régimen. Los Estados Unidos proponían un sistema multilateral de comercio sobre una base no-discriminatoria. Ello significaba proveer reciprocidad, la supervisión internacional de aranceles, tasas de cambio, la eliminación de restricciones cuantitativas, la convertibilidad de monedas y la reducción de aranceles a todos los miembros del régimen. A ello se le denominó un “liberalismo enraizado”, o sea, se presentaba su naturaleza liberal, pero se reconocía que habría desviaciones de sus principios básicos para habilitar metas de desarrollo en las economías domésticas. Por ende, el sistema no era un *laissez-faire* puro, sino tendría elementos manejados/regulados en el comercio global (O’Brien y Williams 2016:112).

De acuerdo con O’Brien y Williams (2016:112), el régimen se basaba en cuatro principios:

- 1) *No discriminación* – cláusula de la *Nación más favorecida* (NMF);
- 2) *Reciprocidad* – concesiones comerciales igualitarias;
- 3) *Transparencia* – los aranceles son, en principio, la única forma de discriminación permitida (las barreras no-arancelarias no son permitidas);
- 4) *Multilateralismo* – creación de un régimen comercial basado en 1) un sistema de reglas y 2) se reducen los aranceles periódicamente.

De acuerdo con Bello (2004:56-57), el sistema económico internacional contemporáneo construido en la posguerra se basa en dos dinámicas: por un lado, la competencia entre los estados desarrollados capitalistas y la lucha por reconocimiento de los países del entonces llamado Tercer Mundo en búsqueda de la redistribución de poder. Bajo las condiciones de la confrontación geopolítica de la Guerra Fría, muchos de estos países pasaban por el proceso de descolonización. Los organismos internacionales comenzaron a catalogar los Estados del Tercer Mundo como países en vías de desarrollo. Estos buscaban dos objetivos básicos: rápido crecimiento y la redistribución de la riqueza global.

La escuela de pensamiento estructuralista influyó en la creación de las organizaciones y los programas organizados por los países del Tercer Mundo durante los

años 1960 a 1980. En particular, influyó dentro del marco de las Naciones Unidas (NNUU); se estableció la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD²⁴ por su siglas en inglés). Este grupo fue el principal promotor de los países en vías de desarrollo para poder reestructurar la economía mundial. Prebisch fue el primer secretario general de la UNCTAD con una agenda de tres objetivos: primero, estabilizar el precio de las mercancías agrarias a través de la negociación de precios de venta. Segundo, establecer un modelo de aranceles preferenciales permitiendo que las exportaciones de los países en vías de desarrollo entrasen en los mercados de los países desarrollados bajo mejores términos tarifarios. Y tercero, aumentar la ayuda extranjera hacia los países en vías de desarrollo como “*compensación*” por los años de pérdida de poder adquisitivo debido al impacto del colonialismo y a las diferencias en desarrollo. También se querían impulsar políticas proteccionistas para los países del Sur (*sustitución de importaciones*) para acelerar su propio proceso de industrialización y transferir tecnologías del Norte²⁵ (Bello 2004:56-58).

De acuerdo con Bello (2004:58-59), los países del Norte, liderados por EEUU, respondieron al desafío de la Guerra Fría y la descolonización mostrando más flexibilidad para ver si las estructuras económicas enarboladas después de la guerra respondían a los principios del libre mercado. Los EEUU pedían respeto por la propiedad privada y los intereses de sus empresas a cambio de aceptar que los países en vías de desarrollo implementasen sus propias políticas de defensa comercial, con elementos proteccionistas, controles de capital, y un rol preponderante del Estado en la política pública. También promovieron la ayuda exterior como una medida para impulsar algún tipo de distribución limitada de riqueza.

Uno de los pilares de la UNCTAD fue el establecimiento del *Trato Especial y Diferenciado* (TEyD) el cual sostenía que debido a las diferencias en niveles de desarrollo socioeconómico los países en vías de desarrollo no debían estar bajo las mismas normas, reglas y regulaciones en el campo comercial. Por razones históricas y estructurales, estos países necesitaban consideraciones especiales y ayuda para nivelar el campo de juego equitativo en el comercio internacional. Ello debía incluir políticas proteccionistas para fomentar las industrias domésticas y acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados (Bello 2004:96).

Por otro lado, el contexto multilateral se fue fortaleciendo en la posguerra con el la creación del sistema de Breton Woods (1944), confeccionado a finales de la Segunda Guerra Mundial. Este sistema intentó reconstruir la economía mundial estableciendo tres pilares: la creación de instituciones financieras internacionales (i.e. el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional – FMI) para crear liquidez global y fomentar la reconstrucción; el patrón dólar-oro, en el cual la moneda de los EEUU sería la base de las transacciones internacionales y la creación de una *Organización Internacional de Comercio*. Esta última no prosperó, ya que hubo grandes diferencias entre los EEUU (ahora el país hegemónico) que entendía que una organización de comercio no estaría

²⁴ También influyó, por ejemplo, en otros grupos aliados de la política internacional de la posguerra de países predominantemente del Tercer Mundo, los países en proceso de descolonización y los países en vías de desarrollo. Algunos de estos fueron colectivos como el *Movimiento de los No-Alineados*, el Grupo de los 77 (G77), la *Organización para los Países Exportadores de Petróleo* (OPEP) y el *Nuevo Orden Económico Internacional* (NIEO por sus siglas en inglés).

²⁵ Este enfoque estructuralista también fue la base otros organismos de las NNUU, como el *Consejo Económico y Social* (ECOSOC) y el *Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD)

basada en principios liberales del comercio. Por ende, para poder negociar la liberalización comercial, se estableció en 1947 el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros* (GATT por sus siglas en inglés) como un foro de negociación multilateral para la liberalización del comercio, específicamente dirigido a las manufacturas y a la gradual eliminación de los aranceles.

El GATT proveía un código de reglas, un mecanismo de resolución de disputas y era un foro para negociaciones comerciales. Tuvo 8 Rondas de negociación: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Ginebra (1956), Dillón (1960-61), Kennedy²⁶ (1964-67), Tokio (1973-79) y Uruguay (1986-1993).

El GATT obtuvo un éxito limitado en su capacidad de remover aranceles; predominó en la eliminación de aranceles para bienes manufacturados, pero muy poco en términos de la industria agropecuaria. Los países industrializados estaban dispuestos a liberalizar en manufacturas (sector en expansión), pero no en la agricultura (temían perder ventaja comparativa). También los países desarrollados impusieron restricciones a la liberalización en la agricultura y la industria de ropa y textiles bajo el pretexto de asegurar un comportamiento ordenado de los mercados. En relación a esto último, en 1974 se firmó el *Acuerdo Multi-fibras* (AMF²⁷) – medida proteccionista en contra de los países en desarrollo (fue eliminado progresivamente en el 2005) (O'Brien y Williams 2016:113).

De acuerdo con Guerrero (2017:95-97), las asimetrías que se reflejaban en la economía mundial poco a poco fueron haciendo mella en las relaciones Norte y Sur, al primero poder establecer las reglas del juego en su favor. Desde sus inicios, el GATT ya implementaba elementos de reciprocidad y de no discriminación en las relaciones económicas internacionales, entre estas la cláusula de la NMF, el otorgamiento de “*Trato Nacional*” a los productos importados, entre otros principios de reciprocidad (eliminar los aranceles de manera equitativa entre socios comerciales) y consolidación (evitar la aplicación de medidas proteccionistas arancelarias) que promovían un sistema multilateral de comercio basado en argumentos liberales de ventaja comparativa.

Sin embargo, la realidad geopolítica de la Guerra Fría permitió el espacio para la agenda del TEyD, reconociendo las asimetrías que ponían en desventaja a los países en vías de desarrollo. Entonces, a nivel multilateral, la realidad del sistema internacional le dio paso a la implementación del TEyD que utilizaron, en particular, muchos de los países que pasaban por los procesos de descolonización en el mundo de la posguerra. Fue en 1979 cuando se aprobó la *Cláusula de Habilitación*²⁸, la cual facultaba a los países desarrollados a darle un tratamiento especial y favorable a los países en vías de desarrollo en sus relaciones comerciales. Este es el fundamento para la aplicación del *Sistema General de Preferencias*²⁹ (SGP), sistema que le permitía a los países en vías de desarrollo tener un trato preferencial de sus exportaciones hacia los países desarrollados.

²⁶ Hasta la Ronda de Kennedy las negociaciones se condujeron basadas en artículo por artículo, pero en esa Ronda se expandió la capacidad de negociación.

²⁷ El comercio mundial en textiles y prendas de vestir se basó en el régimen establecido en el Acuerdo Multi-Fibras (AMF) desde 1974 a 2004. Se impusieron cuotas a la cantidad de este tipo de productos que los países en vías de desarrollo podían exportar a los países desarrollados. Expiró el 1 de enero de 2005.

²⁸ El título oficial de esta cláusula es “*Trato diferenciado y más favorable a los países en vías de desarrollo*” adoptada en 1979 bajo el GATT.

²⁹ Fue en la UNCTAD que los Estados miembros utilizaron el principio del TEyD y diseñaron el marco para implementación del SGP. De acuerdo con Guerrero (2017:97-98), el SGP, a pesar de ser un

De acuerdo con Bello (2004:97): “En varios apartados del código modificado del GATT se especificaba que los países en desarrollo podían volver a negociar las restricciones tarifarias, con el objeto de facilitar el establecimiento de determinadas industrias; podían utilizar los impuestos para activar la economía y con propósitos fiscales; podían aplicar restricciones cuantitativas para promover nuevas industrias; y podían recurrir al principio de no reciprocidad en la negociación comercial. El acuerdo marco de 1979, conocido como la cláusula de capacitación (habilitación), también proporcionaba una base legal permanente para los modelos del Sistema General de Preferencias (SGP), por lo que se concedería acceso preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo”

En 1965 se aprobó y añadió la *Sección IV* sobre “Comercio y Desarrollo” al GATT lo que le dio paso al establecimiento del SGP en 1971. Durante este proceso se negoció una exención del *Artículo I* del GATT relacionado con la cláusula de la NMF, mientras los países en vías de desarrollo no participaron en las Rondas de Kennedy ni en la Ronda de Tokio de negociaciones comerciales, produciendo una liberalización asimétrica en favor de los intereses de los países desarrollados (Guerrero 2017:107).

En la segunda conferencia de UNCTAD (II) en 1968 de Nueva Delhi, India, se aprobó la *Resolución 21 (II)* donde se consignó que el SGP debía ser la excepción a la cláusula de la NMF (i.e. principios de no discriminación) y al *Artículo I* del GATT sobre el principio de reciprocidad. A pesar de ser originalmente concebida por un plazo limitado de diez años, luego adquirió una base permanente a través de la *Cláusula de Habilitación* con el propósito de implementar políticas públicas exteriores que abonasen al desarrollo y el crecimiento económico. Para aspirar a ello, los países industrializados establecieron una lista de aquellos países, productos y preferencias en reducción de aranceles que entendían debían estar sujetos a tales concesiones. Por ende, de acuerdo con Guerrero (2017:123-124) la aplicabilidad para el SGP siempre ha sido dirigida y sujeta a los intereses de los países desarrollados, otorgando concesiones como una herramienta de su política exterior³⁰.

La *Cláusula de Habilitación*, junto con el SGP, forman la base jurídica de los acuerdos regionales entre países en vías de desarrollo, lo que se conoce como el *Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo* (SGPC), en el cual estos países presentan concesiones comerciales entre sí.

En fin, el SGP y el TEyD son la base del reconocimiento de las asimetrías existentes a nivel global, los cuales han llevado un constante conflicto en las negociaciones multilaterales dentro del marco del GATT/OMC y en las negociaciones a nivel bilateral/regional, particularmente, en la medida que terminó la Guerra Fría y se ha impuesto la agenda de la globalización neoliberal.

mecanismo por el cual los países industrializados le concedían preferencias comerciales no recíprocas y no discriminatorias a los países en vías de desarrollo, esta se aplicó de una manera parcial y condicionada.

³⁰ Ello concurre con nuestra investigación, ya que al igual que los acuerdos preferenciales, las concesiones comerciales siempre estuvieron sujetas a apoyo en diferentes contextos de la política internacional. Estas concesiones son otorgadas unilateralmente, lo que puede servir como una especie de extorsión a los países en vías de desarrollo, pudiendo servir como amenaza para quitarle acceso preferencial a sus mercados si no concurrían con los intereses en la política exterior del Estado otorgante. En otras palabras, no es una obligación, sino que se conceden de manera voluntaria y unilateral a través de los Estados.

En los comienzos del SGP se enfatizó la negociación de la Cláusula de Habilitación, la cual presentó las siguientes características (Guerrero 2017:107):

- 1) *El acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados sobre una base no recíproca y no discriminatoria.*
- 2) *El tratamiento más favorable en la aplicación de las reglas del GATT sobre barreras no-arancelarias.*
- 3) *La introducción de regímenes preferenciales entre países subdesarrollados.*
- 4) *La posibilidad de no suscribir ciertos acuerdos multilaterales sobre subsidios, barreras técnicas y compras públicas, entre otros. Y a pesar de que la cláusula de habilitación reforzó la incorporación del concepto tratamiento especial y diferenciado en el GATT, éste continuó aplicándose por medio de acciones discrecionales más que por disposición legalmente vinculantes.*

Dentro de la OMC, la normativa se enfoca en analizar las asimetrías existentes presentando una serie de disposiciones que caracterizan el TEyD. De acuerdo con Guerrero (2017:98-99), estas disposiciones son y citamos:

- 1) *Periodos más largos para la aplicación de los acuerdos y compromiso;*
- 2) *Medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países;*
- 3) *Disposiciones que exigen a todos los países miembros de la OMC que salvaguarden los intereses comerciales de los países en desarrollo;*
- 4) *Ayuda para que los países en desarrollo cuenten con la infraestructura necesaria para intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias y apliquen las normas técnicas; y*
- 5) *Disposiciones relacionadas con los Países Menos Desarrollados (PMD³¹).*

1.2.4 La marginación del Sur en el régimen multilateral del comercio

Este sistema multilateral, basado en los pilares del sistema de Bretton Woods y en la creación de organismos para adelantar el desarrollo desde una perspectiva estructuralista, fue promovido hasta los años setenta del siglo pasado, cuando los países del Norte empezaban a experimentar límites en sus tasas de crecimiento debido al fenómeno de la estanflación. El fin del patrón oro/dólar, como medida unilateral de los EEUU, cambió el propósito original de las instituciones financieras internacionales; ahora el FMI debía estabilizar las economías con problemas de balanza de pagos y el Banco Mundial otorgaba préstamos condicionales para promover el desarrollo de los países del Sur³².

De acuerdo con Bello (2004:64), los países del Norte reaccionaron alarmados debido a los logros conseguidos por el Sur a nivel multilateral y en la creación de instituciones que favorecían sus intereses. Por ende, la estrategia de los EEUU a partir de

³¹ Los *Países Menos Desarrollados* es la categoría que utilizan las organizaciones internacionales para clasificar a los países de más renta baja per cápita en el mundo. Se consideran los países más pobres.

³² Una manera de contrarrestar la propuesta de parte de los países del Sur de crear un *Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico* (SUNFED), fue la contrapropuesta del Norte de crear un fondo de 100 millones de dólares a base de otra alternativa dentro del Banco Mundial. Esta se conoció como la *Asociación Internacional del Desarrollo* (AID). Dentro de las NNUU, entonces, la estrategia del Norte se propuso la creación del *Fondo Especial de las NNUU* que se convertiría en el PNUD, pero canalizando una ayuda inferior en volumen y limitándose a ayuda técnica (Bello 2004:60).

los años ochenta consistió en disciplinar a los Estados del Sur. Esta disciplina se impuso a través de los *Programas de Ajuste Estructural* (PAE³³), a cambio de recibir préstamos del FMI y del Banco Mundial para lidiar con los problemas de la deuda exterior. Estas instituciones financieras internacionales imponían reformas macroeconómicas que obligaban a los países en vías de desarrollo a reconvertir sus economías bajo principios neoliberales, abrir sus mercados y fomentar las exportaciones. Efectivamente, sentaba las bases para que estas naciones se insertasen a la economía mundial bajo los preceptos liberales recíprocos, con sus mercados abiertos a la inversión extranjera.

Con la recesión que azotó a la economía mundial en los años setenta (la primera crisis del petróleo 1973-74) el desempleo se convirtió en un punto contencioso en los países industrializados. La recesión que duró de 1973-77 fue percibida por grupos de interés en los Estados del Norte como una infligida entre el comercio internacional y el desempleo doméstico, i.e. la relación entre el aumento del desempleo con el aumento de importaciones. La preservación de empleos a través de la restricción de importaciones se convirtió en una política aceptada entre los países del Norte, que ahora buscarían implementar barreras no-arancelarias de los productos de los países del Sur, los cuales eran lo más vulnerables a este tipo de práctica.

Las barreras no-arancelarias más utilizadas³⁴:

- 1) *Cuotas* – límites en la cantidad de importaciones
- 2) *Subsidios* – pagos a industrias locales para que fueran más competitivas a nivel internacional
- 3) *Controles de divisas* – limitaban la disponibilidad de divisas foráneas
- 4) *Regulaciones administrativas* – políticas regulatorias impuestas a bienes y servicios importados (ejemplo salud y seguridad)
- 5) *Restricción voluntaria de exportaciones*

Si el cambio estructural se ve como el catalítico hacia políticas proteccionistas, fue el mismo marco del GATT el que proveyó el espacio para moldear estas nuevas políticas proteccionistas. Los artículos originarios del GATT posibilitaban la contención del comercio bajo ciertas circunstancias. Por ejemplo, el *Artículo XIX* proveía la capacidad de imponer restricciones a las importaciones para la protección de industrias domésticas. La reclusión a la *Cláusula de Escape* se convirtió en algo recurrente durante la década del setenta al ser utilizada con frecuencia por los países desarrollados. Sin embargo, la capacidad de apelar al Artículo XIX tenía limitaciones y muchos países recurrieron a alternativas extralegales que conseguían sus objetivos de manera más eficiente. Estas provisiones son centrales en la explicación de por qué la renuencia de utilizar el Artículo XIX y utilizar otras medidas fuera del marco del GATT.

Por lo general los Estados del Norte respondían a los grupos de presión domésticos e intentaban implementar muchas de las barreras no-arancelarias. Además, durante este periodo, aumentaron las regulaciones administrativas que utilizan medidas sanitarias, fitosanitarias y ambientales como barreras a las importaciones. El

³³ Por ejemplo, como nuestro estudio de caso indica, con la crisis de la deuda externa que experimentó la República Dominicana en los años ochenta se pudo revertir las políticas de sustitución de importaciones e implementar *Programas de Ajuste Estructural* (PAE) preparando a la isla para una inserción en la economía mundial bajo el nuevo contexto neoliberal.

³⁴ Estas barreras no-arancelarias siguen siendo parte de la dinámica del proteccionismo disfrazado contemporáneo.

proteccionismo también se manifestó como subsidios y compras gubernamentales (i.e. contratación pública). Esta evolución, lejos del estado de derecho proscrito por el GATT, contribuyó a un sentido de falta de transparencia al ser una característica de las barreras no-arancelarias (O'Brien y Williams 2016:110-111).

El ascenso del nuevo proteccionismo y la falla del GATT al impedir su ejecución, abonó a una decepción con los límites de este foro para las negociaciones y regulaciones comerciales internacionales. Obviamente, si los propios países buscan la manera de utilizar métodos extraoficiales para prevenir el flujo comercial, la culpa debe ir a la implementación de las políticas prejuiciosas y no al foro multilateral como si este fuese ineficiente. Aun así, ello sentó el terreno fértil para la creación de la OMC bajo la *Ronda de Uruguay*, la cual llevó las negociaciones comerciales a otro nivel, más allá de la eliminación de aranceles.

Para la *Ronda de Uruguay*, los países en vías desarrollo no renunciaron al principio de no-reciprocidad, pero sí participaron en las concesiones hacia la reciprocidad en materia de bienes y servicios, como base del concepto de *compromiso único* (*Single Undertaking*³⁵, en inglés). Se mantuvo la base legal del SGP y flexibilidad a ciertos elementos de la reciprocidad (como por ejemplo, mantener ciertos aranceles a niveles superiores para ciertos productos y mantener prácticas ligadas a la agricultura y los subsidios). Para el cierre de la *Ronda de Uruguay* se establecieron periodos transitorios más extensos para cumplir con los compromisos de reciprocidad y programas de asistencia técnica dentro de la puesta en marcha de la fundación de la OMC (Guerrero 2017:107-108).

Con la *Ronda de Uruguay* se expandieron los temas para la liberalización, entre ellos: servicios, derechos de propiedad intelectual, inversión (financiera), derechos laborales y políticas domésticas (no comerciales). Además, la Ronda terminó con el acuerdo para la creación de la OMC como una organización internacional permanente, la cual es la base del sistema legal e institucional del sistema mundial de comercio. Es un acuerdo legal que especifica los derechos y las obligaciones de sus miembros, que aceptan un *compromiso único*.

Cuando un Estado se convierte en miembro de la OMC debe aceptar:

- *El acuerdo que estableció a la OMC*
- *Los acuerdos previos del GATT*
- *Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fito-sanitarias (SPS en inglés) – regulaciones sobre plantas, animales y alimentos*
- *Acuerdo sobre barreras técnicas al comercio (TBT en inglés) – asegurar que no haya barreras innecesarias al comercio*
- *Acuerdo sobre medidas de inversión relacionadas al comercio (TRIMS en inglés) – permiten a empresas internacionales operar más fácil dentro de mercados extranjeros*
- *Acuerdo general sobre comercio y servicios (GATS en inglés) – extender los servicios al sistema del comercio internacional*
- *Acuerdo de aspectos relacionados con el comercio de la propiedad intelectual (TRIPS en inglés) – establece estándares en la regulación de la propiedad intelectual*

³⁵ Todos los países se comprometían a negociar la liberalización de todos los productos y temas en agenda por igual en la firma de los miembros de la OMC.

- *Acuerdo sobre la Agricultura (ASA)*
- *Entendimiento de reglas y procedimientos que gobiernan el establecimiento de disputas – resolución de disputas*
- *Mecanismo de examen de políticas comerciales*

La OMC ha transformado el manejo del comercio mundial en tres aspectos:

- 1) *De integración negativa (solo aranceles) a integración positiva (políticas domésticas e institucionales y regulación)*
- 2) *Expandió el alcance del comercio y las condiciones en las que se desarrolla la competencia*
- 3) *Inició un proceso de armonización de políticas de subsidios, comercio relacionado con la inversión y servicios*

De acuerdo con Bello (2004:75-76), la OMC se constituyó con dos propósitos: la contención de la rivalidad comercial entre los países industriales y enraizar la amenaza que el Sur representaba a la estructura económica dominante. De acuerdo con este autor, no existía una necesidad de crear la OMC, sino que esta tenía el mismo propósito de los *Programas de Ajuste Estructural* (PAE) administrados por el FMI y el Banco Mundial (i.e. disciplinar a los países en vías de desarrollo). Cuando fue concebida en 1995, la OMC no respondía a una crisis del comercio, como la de los años treinta del siglo XX, ni respondió a un conflicto bélico particular. Para Bello, el GATT funcionaba bien como marco de liberalización, con un sistema flexible de mediación de conflictos reconociendo el TEyD.

De acuerdo con Bello (2004:76-77): “¿Por qué se fundó la OMC tras la Ronda de Uruguay de 1986-94? Japón, entre las principales potencias comerciales, se mostraba muy ambivalente, preocupado por proteger su agricultura y su particular sistema de producción industrial que, con mecanismos formales e informales, dio a sus productores locales derechos básicos para explotar el mercado nacional. La Unión Europea (UE), bien encaminada para convertirse en un bloque comercial autosuficiente, era igual de ambivalente, pues sabía que su sistema de elevadas subvenciones agrarias sería objeto de crítica. Los países en desarrollo, aunque pedían más facilidad de acceso para sus productos manufacturados y agrícolas en las economías del Norte, no consideraban que eso tuviera que hacerse en el marco de un acuerdo general aprobado por una poderosa burocracia comercial, sino con discretas negociaciones y acuerdos, según el modelo del programa integrado para mercancías (IPC) y los fondos de estabilización de mercancías acordados al respecto bajo los auspicios de la Conferencia de las NNUU sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a finales del decenio de 1970. La creación de la OMC sirvió básicamente a los intereses de Estados Unidos... (los EEUU) se convirtieron en un grupo de presión para la Ronda de Uruguay y la fundación de la OMC a finales de los años ochenta y principios de los noventa, al observar que las condiciones más competitivas del planeta habían configurado una situación en la que sus intereses empresariales necesitaban un cambio radical de postura... (por ejemplo) fue debido a EEUU que, en 1995, se introdujo la agricultura en el sistema GATT-OMC.”

Los EEUU presionaron para incluir los servicios en la OMC pues querían preservar las ventajas que tenían en esa industria, en particular las finanzas. También presionaron para ampliar la jurisdicción de la OMC con el acuerdo TRIMS (inversiones), con el cual querían eliminar las barreras nacionales al comercio y a los componentes de productos

entre las filiales de las TNC, impuestas por los países en vías de desarrollo para favorecer a sus industrias. También los EEUU presionaron para la aprobación del TRIPS (propiedad intelectual), ya que tenían una ventaja en la industria de investigación intensiva (Bello 2004:78).

La postura de los EEUU, entonces, reflejó las necesidades de sus grupos de interés económicos. La OMC no fue concebida ante una necesidad mundial, sino que los EEUU entendían que los intereses de sus transnacionales ya no podían satisfacerse con el marco inseguro y flexible del GATT, y sí con una organización más rígida ante el comercio mundial. Desde sus normas establecidas en los distintos acuerdos que fueron el resultado de la *Ronda de Uruguay*, el sistema de resolución de conflictos, etc. los europeos y japoneses entendían que la OMC fue detalladamente estructurada para favorecer que las TNC estadounidenses institucionalizaran sus ventajas.

De acuerdo con Bello (2004:95-96), a pesar de ser vaticinada como un eje del sistema multilateral de gestión económica, los países en vías de desarrollo se desilusionaron con aspectos de la OMC, viendo cómo limitaba muchas de sus capacidades de política comercial y mantenía unas ventajas para los países desarrollados. Desde su fundación en 1995 hasta finales de los años noventa la situación asimétrica, dentro del contexto de la nueva OMC, se hizo evidente en los siguientes casos:

- Al eliminar las cuotas de importación y firmar el TRIMS, este ilegalizó las políticas de contención local y exigencias de balance comercial, cediendo el derecho a utilizar la política comercial como base para la industrialización.
- Al firmar el TRIPS, los países en vías de desarrollo cedieron a las TNC estadounidenses el control sobre la innovación en las industrias de investigación (por ejemplo, Microsoft e Intel), y a las empresas de la biotecnología (Monsanto y Novartis) la capacidad de controlar las plantas y la vida animal, incluyendo semillas, i.e. la relación milenaria entre comunidades y la naturaleza.
- Mediante la firma del ASA, los países en vías de desarrollo accedieron a abrir sus mercados, por lo que los países desarrollados con su industria agraria subsidiada pudieron consolidarse en nuevos mercados del Sur, lo que podría llevar a un *dumping* en sus mercados y destruir la agricultura de pequeños y medianos campesinos.

La *Ronda de Uruguay* fue anti-desarrollo, ya que el acuerdo GATT-OMC suavizó el principio del TEyD, uno de los pilares de la UNCTAD (organismo que perdió poder ante el establecimiento de la OMC). El GATT, aunque no era un organismo que priorizaba el desarrollo, reconocía el TEyD para los países del Sur. En la *Ronda de Tokio* se reconoció la importancia de la aplicación de medidas diferenciales en países en desarrollo, con el fin de proporcionar un trato especial y más favorable en los sectores de negociación prioritarios para los países en vías de desarrollo con la cimentación del SGP. Sin embargo, en la *Ronda de Uruguay*, el modelo del SGP no estaba establecido, por lo que se podían subir los aranceles a los países en vías de desarrollo hasta equipararse con aquellos de los países desarrollados en sus importaciones. Inclusive, durante la *Ronda de Uruguay*, se amenazó con eliminar el SGP como forma de presión bilateral en contra de los países en vías de desarrollo. El TEyD pasó de un derecho de los países en vías de desarrollo a una barrera de aplicación a la reciprocidad bajo el nuevo marco de la OMC. Entonces, bajo la OMC se modificó considerablemente el TEyD, lo cual no debe sorprender mirando que el multilateralismo se dirigía a un programa más liberal,

alejándose de la filosofía keynesiana (redistributiva) que predominó con la construcción del régimen del GATT de la posguerra. Ahora el desarrollo no contenía derechos ni protecciones, y solo se podía alcanzar mediante la liberalización comercial y de inversión (Bello 2004: 96-98).

1.2.5 El debate sobre la liberalización de la agricultura bajo la Ronda de Doha

La agropecuaria es una de las industrias que ha sido de las más controversiales en relación al tema de la liberalización. Como hemos visto, la mayoría de los países en vías de desarrollo dependen de la industria, ya sea para la captación de divisas, porque provee importantes niveles de empleo, o porque los Estados buscan tener seguridad/soberanía alimentaria³⁶ para su población. Así, hay que entender la evolución de la industria, su impacto internacional, y cómo fue una razón para las estancaciones de las negociaciones a nivel multilateral en la *Ronda de Doha* (2001).

De acuerdo con McMichael (2012:63-65), para los años setenta y ochenta se dio una transformación productiva, en la cual una gran cantidad de países en vías de desarrollo se habían industrializado, mientras los países desarrollados consolidaron sus grandes industrias agropecuarias y de alimentos. Ello tenía un gran efecto en el comercio internacional. Por ejemplo, las exportaciones de los países del Tercer Mundo incluían una porción mayor de productos manufacturados y el Primer Mundo estaba exportando 36 por ciento más bienes primarios que el Tercero. Entre 1950 y 1980 las exportaciones de bienes agrarios tercermundistas decayeron 53 al 31 por ciento, mientras que los EEUU consolidaron su posición como exportadores de granos en el comercio agrario mundial. Para los años ochenta, los Estados Unidos producían 17 por ciento del trigo mundial, 63 por ciento del maíz y el 63 por ciento de la soja. En los países del Tercer Mundo, la autosuficiencia agraria decayó en todos excepto en las economías planificadas de China, Corea del Norte y Vietnam. Esto nos lleva a preguntarnos por qué la agricultura comercial se estableció en el Norte Global y la manufactura en el Sur.

Para McMichael (2012:65) la explicación está en las estructuras políticas del proyecto del desarrollo³⁷. Mientras la política de sustitución de importaciones protegía las

³⁶ El debate sobre la seguridad alimentaria versus la soberanía alimentaria es un asunto que no tocamos en nuestra investigación, aunque es relevante para el futuro de los alimentos y las vidas de los pequeños y medianos campesinos a través del mundo en desarrollo. De acuerdo con la *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura* (FAO) sobre la seguridad alimentaria: *Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer su dieta y preferencias alimenticias para una vida activa y saludable.*

³⁷ McMichael (2012) enfatiza lo que él llama el análisis del régimen alimentario global, el cual se basa no solo en la producción y el consumo de las relaciones agrarias internacionales, sino también sobre el papel de la agricultura comercial en el proceso de la formación de los Estados-Nación en la era moderna. Durante dos periodos claves en el análisis (el período de la hegemonía británica y luego la estadounidense) el propósito fue suplir a un emergente complejo industrial/urbano con materia prima y alimentos, y por lo tanto, fortalecer la industria nacional. Durante este tiempo, la agricultura del *Nuevo Mundo* fue decisiva en apoyar el proceso de industrialización, primero en Europa y luego en el mundo en desarrollo. En este sentido, el régimen alimentario nutre las relaciones *Mercado/Estado*. Está asociado con el orden político económico internacional institucionalizado durante el período de hegemonía británica y luego de EEUU. El actual régimen (el corporativo), se distingue por el rol de la OMC, como una organización de Estados miembros, encargada de establecer las reglas internacionales de comercio. Mientras los primeros dos períodos mencionados se distinguían por el principio de comercio liberal (con políticas proteccionistas para su agricultura), ayuda al desarrollo (junto a la libre empresa), el régimen actual se basa en las ideas

industrias nacientes de los países del Tercer Mundo, los subsidios a la agricultura eran protegidos en el Primer Mundo bajo los auspicios del GATT, el cual no incluía los productos agrícolas como parte de su esquema de liberalización. Estas políticas se complementaban unas con otras a través de superávits alimentarios en los EEUU que servían como políticas de ayuda exterior, las cuales ayudaron a reconfigurar la división internacional de trabajo después de la guerra. A esto se le denomina “*régimen de ayuda alimentaria*” que demostró el carácter internacional del proyecto de desarrollo como una estrategia para crear un orden bajo las premisas de la promoción del desarrollo.

El régimen centrado en la hegemonía norteamericana utilizó superávits alimentarios para construir estados desarrollistas en el Tercer Mundo. Como modelo de una economía nacional internamente articulada, basada en los intercambios dinámicos entre el sector agropecuario y el manufacturero, el proyecto de desarrollo de la posguerra proyectó un modelo de desarrollo nacional al mundo poscolonial. A la misma vez, la ayuda en alimentos proveyó el surgimiento de una fuerza laboral (y sus regímenes políticos) con comida barata, estimulando la industrialización y promoviendo la dependencia en alimentos a largo plazo. Los precios de las mercancías fueron estabilizados durante ese periodo por el manejo gubernamental en los superávits alimentarios. Paralelamente, los fondos de contrapartida³⁸ alentaron a la agroindustria expandirse hacia el Tercer Mundo, desarrollando industrias ganaderas suministradas por granos norteamericanos, seguidos por la introducción de tecnologías que llevaron a la “*Revolución Verde*” para expandir los alimentos básicos, despolitizando las áreas rurales” (McMichael 2009:145).

A través del *Plan Marshall*³⁹ en Europa y de la *Revolución Verde*⁴⁰ en el Tercer Mundo, los EEUU alentaron a la agroindustria internacional con créditos de exportación

neoliberales que expone ambas libertades. Estos principios se han aplicado de manera desigual, donde la agroindustria corporativa del Norte Global ha mantenido subsidios en su agricultura (a través del *dumping* de su superávit de alimentos) a expensas de los campesinos del Sur Global, los cuales tiene que remover cualquier tipo de barrera proteccionista de sus mercancías, mientras la agroindustria nortea disfruta de gran movilidad.

³⁸ De acuerdo con el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo (<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/103>) los fondos de contrapartida son: *Fondo generado por la venta de productos o de divisas proporcionados por programas de ayuda bilateral, con el que se financian actividades de desarrollo especificadas conjuntamente por el gobierno donante y por el receptor, bajo el control de ambos. Los fondos de contrapartida constituyen un instrumento clave derivado de los programas de cooperación bilateral entre un gobierno donante y otro receptor, que suelen establecerse para fines macroeconómicos o de desarrollo general del país, no para objetivos específicos de grupos de personas concretos... Los fondos suelen utilizarse para financiar programas de desarrollo, seguridad alimentaria, educación, o lucha contra la pobreza.*

³⁹ El Plan Marshall (*European Recovery Act*) fue una iniciativa del gobierno de los EEUU destinado para Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Su propósito era proveer a estos países europeos ayuda económica para su reconstrucción después de la guerra. Ha sido el plan de mayor aportación económica (13,000 millones de dólares) de parte de los EEUU en su historia. El propósito era reconstruir y modernizar la industria en Europa, así como eliminar las barreras comerciales para frenar la influencia y expansión del comunismo.

⁴⁰La Revolución Verde es un período entre los años 50 y 60 del siglo XX en el cual se produjeron los mayores cambios recientes en la historia de la agricultura. Ello significó internacionalizar los métodos de prácticas agrícolas intensivas que incluían la incorporación de tecnologías y sustancias químicas al proceso de agricultura que se implementó en los EEUU. Se planteó que, con el crecimiento de la población y de las áreas urbanas ligadas a los procesos de industrialización, era justificable incorporar métodos a la agricultura que permitieron mayor productividad. En los países en vías de desarrollo, estas prácticas fueron impulsadas

y fondos de contrapartida designados a universalizar el modelo agrícola y dietético norteamericano. Durante la posguerra, EEUU organizó un programa de ayuda alimentaria para canalizar los superávits de comida al Tercer Mundo. El modelo agroindustrial norteamericano estaba protegido por aranceles y subsidios permitidos por el GATT. Los agricultores estadounidenses cultivaban uno o dos productos agropecuarios como el maíz, arroz, azúcar y productos lácteos, produciendo superávits. Los subsidios del gobierno proveían a los agricultores norteamericanos con un estímulo de rentabilidad que tenía el efecto de inundar los mercados mundiales depreciando los precios. Estos superávits subsidiaron al Tercer Mundo con comida barata. Fue una transferencia sustancial de recursos agrarios al sector industrial urbano del Tercer Mundo. Este régimen alimentario fue el que dictó las prescripciones de los economistas del desarrollo (seguir el modelo de Occidente hacia el desarrollo a través de la modernización e industrialización) durante la posguerra, pero el andamiaje operaba a nivel global y no nacional⁴¹ (McMichael 2012:67).

Para disponer de los superávits agrarios, el gobierno de los EEUU instituyó el *Programa Ley Pública 480 (PL480)* en 1954. Esta ley contenía tres componentes:

- 1) *Título I – Ventas comerciales bajo términos concesionarios (a precios de la moneda del país).*
- 2) *Título II – alivio en casos de hambruna*
- 3) *Título III – comida en trueque por materias primas estratégicas*

El propósito de la ley era incrementar el consumo de los productos agrarios de EEUU en países extranjeros y mejorar las relaciones con estos. En 1967 el *Departamento de Agricultura de los EEUU* estimaba que uno de los objetivos principales (y una medida de una política exterior exitosa) era la transición de países de ser receptores de ayuda alimentaria hacia el intercambio comercial.

El *Título I* ancló el régimen de ayuda alimentaria, el cual representó el 70 por ciento de esta ayuda entre 1954 y 1977. Para los años sesenta la ayuda alimentaria contaba como una cuarta parte de todas las exportaciones, lo que determinaba el precio del comercio en alimentos (en su mayoría el trigo). El manejo de superávits alimentarios estabilizó los precios, lo que llevó a la función del proyecto de desarrollo en relación con la agricultura de los EEUU y los planes de industrialización del Tercer Mundo. Bajo el programa de ayuda, las importaciones de trigo aprovisionaron a las poblaciones urbanas del Tercer Mundo. Los gobiernos de los países receptores establecieron canales de ayuda para apoyar a las clases comprometidas con el proyecto de desarrollo, entre ellas manufactureros, uniones laborales, profesionales y la clase media. La comida barata

por los gobiernos, la comunidad agronómica y las empresas productoras de insumos. Se utilizaron fertilizantes químicos, agro-tóxicos, sistemas de riego y el achicamiento de la base genética de los cultivos (a aquellas mejor adaptadas para producir un mayor rendimiento) para implementarlos en los monocultivos e incrementar el rendimiento y la rentabilidad agrícola.

⁴¹ La realidad del momento fue que, durante la hegemonía norteamericana, la ideología apoyaba el desarrollo nacional, pero la realidad era la internacionalización de cadenas de insumos, tecnologías y comestibles de la agroindustria, que fue erosionando la coherencia de sectores agropecuarios nacionales. Según Friedmann (2009) esto representaba una tensión entre replicación e integración de sectores agropecuarios, arguyendo que el principio organizador de la economía mundial fue cambiando del Estado al Capital. Eso explicaría el por qué, por ejemplo, el régimen alimentario centrado en los EEUU se transformó de *lobbies* agropecuarios nacionales a *lobbies* corporativos, mientras los pequeños agricultores habían sido marginalizados.

apoyó el poder adquisitivo de los consumidores y subsidió los costos de la mano de obra, lo que estabilizó la política urbana y de los campos, y mejoró el ambiente para la inversión en las políticas de industrialización. Por lo general, era más barato importar trigo para alimentar la creciente población urbana que financiar mejoras a largo plazo en la producción, transportación y distribución de los alimentos locales. La ayuda alimentaria permitió a los gobiernos comprar comida sin agotar divisas, pero creó una *dependencia alimentaria* (McMichael 2012:68).

Las importaciones de alimentos eran pagadas a través de fondos de contrapartida, i.e. moneda local depositada en bancos de los EEUU en los países recipientes. Estos fondos solo podían ser utilizados por agencias de los EEUU en el mismo país para actividades como proyectos de infraestructura, provisiones para bases militares, préstamos a compañías de los EEUU (en especial con operaciones locales de agro negocios, bienes y servicios del país, y ferias comerciales). Los fondos de contrapartida también fueron utilizados para promocionar una nueva dieta entre los consumidores del mundo en desarrollo. Los “*alimentos tradicionales campesinos*” fueron reemplazados por los nuevos “*alimentos de salarios*” basado en granos y comidas procesadas consumidas por los trabajadores urbanos.

El creciente consumo de trigo importado en los países del Tercer Mundo estaba ligado a dos factores: por un lado, llevaron a la erosión de la agricultura campesina debido a las importaciones de trigo, y por otro lado, a la expansión de la mano de obra industrial, en la medida que muchos campesinos y pequeños productores abandonaron el campo por empleos de bajos salarios en la ciudad. En los modelos convencionales de desarrollo, estas tendencias sociales ocurrían dentro de un marco nacional. Sin embargo, a través del proyecto de desarrollo, la realidad se dio dentro de un marco de economía política internacional, en la medida que los agricultores del Primer Mundo suplían los trabajadores industriales del Tercer Mundo, rehaciendo la división internacional de trabajo (McMichael 2012:70).

El propósito de la *PL-480* era proporcionar mercados para las ventas comerciales de los granos norteamericanos en la medida que los consumidores en otros países cambiaban de dieta hacia una basada en trigo. Ello también estuvo acompañado con la expansión de otros superávits agrarios, como granos para alimentación de ganado y tecnología aplicada a la agricultura. Detrás de ello, estaban los subsidios masivos del Estado de EEUU, que aventajó a los subsidios en manufactura. La disposición de alimentos era parte de la política pública.

El régimen acreedor/deudor que se estableció a partir de los años ochenta consolidó el movimiento transnacional que surgió con el régimen anterior, en la medida en que los Estados del Sur adoptaban un modelo agroexportador, a través de sus ventajas comparativas esbozadas por el pensamiento económico neoclásico. Friedman (1991) le llamó a estos los “*Nuevos Países Agricultores*”⁴². Para McMichael (2012:99), con la venida del régimen de ayuda alimentaria y la *Revolución Verde*, se incorporó al Tercer Mundo a los circuitos internacionales de alimentos y las tecnologías de la agroindustria⁴³.

⁴² En contraposición a los que fueron los *Nuevos Países Industrializados* durante la segunda mitad del siglo XX.

⁴³ La tecnología de la agroindustria se ha ampliado de granos a otros productos, en especial para la alimentación de animales y la horticultura de frutas y vegetales, a través de la introducción de sustitutos y la biotecnología. Esta agricultura depende de semillas híbridas, fertilizantes químicos, pesticidas y

La transnacionalización de los circuitos alimentarios sustituyó las exportaciones bilaterales de superávits y a la tecnología agroindustrial asociada al régimen alimentario de la posguerra. Para el siglo XXI, alrededor de un tercio de este comercio se llevaba a cabo entre subsidiarias de corporaciones. El control de las corporaciones sobre los sistemas alimentarios del Sur se instauró a través del control de las semillas, fertilizantes e insumos químicos, lo que monopolizó los mercados y las cadenas de valor regional y global. La biotecnología, dependiente de las patentes, revolucionó el sector de insumos genéticos y agroquímicos. El cabildeo por parte de las corporaciones agroindustriales dominantes llevó a que los países en vías de desarrollo aceptasen el régimen de patentes y protección de la propiedad intelectual, que es una precondition para integrarse a la OMC. TRIPS, entonces, presentó un arma de doble filo para los países en vías de desarrollo, ya que no solo tenían que aceptarlo para ingresar a la OMC, sino que mucho del conocimiento patentizado genético vino de los países del Sur; esto ha sido descrito como una especie de recolonización (Raghavan 1990; Weissman 1991; McMichael 2013:50).

La privatización de la investigación agrícola es un factor clave del '*proyecto globalizador*', que a diferencia del *proyecto del desarrollo*, es un proceso políticamente institucionalizado para favorecer la liberalización económica y las entidades corporativas en el sistema alimentario, en el manejo de las cosechas y de la "*seguridad alimentaria*" como un servicio provisto, no por los Estados-Nación, sino por las corporaciones transnacionales a través del mercado mundial.

El vehículo de este proceso corporativo es el *Acuerdo Sobre la Agricultura (ASA)* de la OMC (negociado en la *Ronda de Uruguay*), el cual institucionaliza una forma particular de liberalismo económico orientado a profundizar las relaciones de mercado a través de la privatización. En este sentido, el régimen alimentario no es tanto un orden político-económico particular, sino una coyuntura contradictoria, gobernada por un "*movimiento doble*" de acumulación/legitimización. Por ende, esta formulación particular se enfoca en la reconstrucción política de un régimen que institucionaliza elementos de un régimen previo en diferentes arreglos multilaterales sancionados por los Estados a favor de la liberalización del mercado (McMichael (2009:150-151).

Posterior a la fundación de la OMC (1995) los países en vías de desarrollo presentaban una serie de dudas y planteamientos sobre los acuerdos firmados en ese foro, tales como ASA y TRIPS. Como hemos visto, estos acuerdos le daban fuerza a la industria agropecuaria industrial del Norte, no solo en términos de capacidad productiva, sino en el control de las tecnologías y la investigación. La anterior Reunión Ministerial de la OMC en Seattle, Washington, EEUU, de 1999, terminó con protestas masivas por parte de la sociedad civil, representada por sectores industriales y campesinos, las cuales cuestionaron las políticas de liberalización comercial y criticaron a la OMC por falta de transparencia y un déficit democrático. De hecho, la próxima ronda de negociaciones

productos químicos que inducen al crecimiento de las plantas genéticamente modificadas. Esta agroindustria depende de altos insumos para poder producir para mercados de alto valor, además de producir alimentos procesados y empresas agroquímicas. La tecnología de la *Revolución Verde*, entonces, ha sido extendida para propósitos consumistas e insumos agroindustriales; a ello se le ha denominado la *Segunda Revolución Verde*. La diferencia entre ambas es que la primera se distingue por apoyar una iniciativa pública dirigida a mercados nacionales para alimentos básicos, mientras que la segunda se distingue por la iniciativa privada dirigida hacia los mercados globales, basado en una desigualdad dietética (McMichael 2012:100).

comerciales sería en Qatar, debido a que siendo una monarquía autoritaria, no se esperaban grandes protestas en las calles.

De acuerdo con Bello (2004:109-110), en la medida que se allanaba el camino para la *Ronda de Doha*, los países en vías de desarrollo estaban de acuerdo que no se debía entrar en una nueva negociación sobre liberalización, sino que había que concentrarse en aspectos concernientes a la aplicación y revisión de los acuerdos esenciales de la OMC. Por otro lado, los países desarrollados querían implementar lo contrario, una agenda de mayor liberalización. En un borrador (redactado por una minoría burocrática de la OMC) sobre la declaración de la próxima Conferencia Ministerial se destacó que la Ronda sería a favor de la apertura de negociaciones sobre aspectos de competencia, política de inversiones, compras gubernamentales y facilidades comerciales (conocidos como los *Temas de Singapur*). Por lo tanto, la agenda hacia la liberalización estaba clara y se inclinaba por los intereses de los países desarrollados.

La Conferencia Ministerial en Doha, celebrada del 9 al 14 de diciembre del 2001, presentaba una coyuntura desfavorable para los países en vías de desarrollo. Meses antes, ocurrió el ataque a las Torres Gemelas, en la Ciudad de Nueva York (el 9-11). El representante comercial de los EEUU, Robert Zoellick (que luego negociaría el DR-CAFTA) y el comisario comercial de la UE, Pascal Lamy, aprovecharon esta situación para presionar a los países del Sur a profundizar las negociaciones ya que alegaban una crisis económica mundial tras los ataques terroristas si no se firmase una nueva ronda de liberalización.

Hubo la capacidad para retractar y comenzar las negociaciones bajo un ambiente más favorable, pero los países desarrollados comenzaron adoptando tácticas que dejaron a los países en vías de desarrollo en desventaja. Entre ellas estaban (Bello 2004:111-112):

- Apoyar el borrador sin un consenso mayoritario, lo cual restringía los debates significativos y debilitaba objeciones decisivas de parte de los países en vías de desarrollo a riesgo de parecer que obstruían las procesiones.
- EEUU recurrió a amenazas directas, como por ejemplo, le advirtió a Haití y a la República Dominicana que se les retirarían sus acuerdos preferenciales si se oponían a la propuesta norteamericana sobre compras gubernamentales.
- Los países desarrollados ofrecieron ayuda u otras concesiones a algunos países en desarrollo para que estos desistiesen de sus posturas críticas.
- Escoger aleatoriamente los países que redactarían la declaración final, obviando y evitando a países en vías de desarrollo.
- Culmando a los países en vías de desarrollo de una posible recesión mundial y el colapso de la OMC si no aceptaban sus términos.

De acuerdo con Anania y Bureau (2005:540) la Declaración buscaba un mandato para las negociaciones agrarias. Esta incluía compromisos a mayor acceso a mercados; reducción, con la mira hacia la eliminación de subsidios dirigidos a exportaciones; una reducción sustancial de apoyo doméstico que distorsione el comercio; la necesidad del TEyD para los países en desarrollo y la necesidad de tomar en cuenta su seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

Sin embargo, surgieron obstáculos para alcanzar las metas de la Declaración, entre ellas, no alcanzar una definición de las “*modalidades*” del acuerdo, más la denegación de un acuerdo borrador redactado por secretario del *Comité sobre Agricultura* (el cual continuó siendo un punto de referencia durante el resto de la Ronda).

Para este punto, la Ronda continuaba en una Conferencia Ministerial celebrada en Cancún, México. Igualmente, las negociaciones se estancaban, mayormente por los “*Temas de Singapur*”⁴⁴, pero ello incluía también los temas agrarios.

El debate sobre la liberalización agraria fue uno de los puntos más contenciosos para los países en vías de desarrollo durante las negociaciones en Doha. Muchos países del Sur son dependientes en la exportación de sus bienes agrarios, e inclusive en aquellos países donde la agricultura no es mayoritaria como industria de exportación, esa industria se mantiene como una fuente importante de empleo.

Con los subsidios masivos a la industria agropecuaria de los EEUU y la UE, la capacidad competitiva de estos impacta en el comercio agrario. Su producción tiene la capacidad de bajar los precios a nivel mundial afectando las exportaciones y la obtención de divisas de los países del Sur que son predominantemente agrarios poniendo en precario la sustentabilidad de sus industrias. La agricultura es el área donde los países desarrollados abandonan el concepto de ventaja comparativa e implementan políticas discriminatorias contra los países en vías de desarrollo. Las políticas proteccionistas como los aranceles u otras barreras no-arancelarias, como las cuotas de importación, remueven gran parte del comercio agrario mundial del mercado e incrementan la volatilidad de los precios. La persistencia de los impedimentos a la accesibilidad a los mercados es una preocupación para los países en vías de desarrollo. Los subsidios a las exportaciones agrarias y el levantamiento de barreras no-arancelarias han conspirado para deshacer las ganancias de los países del Sur.

Aunque las negociaciones sobre la agricultura eran una parte esencial de las discusiones en la *Ronda de Doha*, habiendo voluntad de reducir los subsidios a la producción de parte del Norte, las negociaciones se caracterizaron por un sinnúmero de desacuerdos y cambios de plazos a fechas límite, lo que llevó al fracaso de las negociaciones. El paso lento de estas sobre los temas agrarios llevó a la creación de coaliciones/alianzas entre los países en vías de desarrollo (O’Brien y Williams 2016:116-117).

A pesar de que las negociaciones en el marco de la OMC siempre pueden ser engorrosas, estas tenían un matiz diferente: el choque entre los países desarrollados versus los países en vías de desarrollo demostraba que estos últimos tenían intereses divergentes, en particular, exigían mayor apertura y acceso a los mercados del Norte. Así, estos países del Sur se mantenían como un grupo relativamente unido ante sus intereses frente a la UE y los EEUU los cuales se mantenían rígidos a ceder en temas como los subsidios para la exportación (siendo el debate sobre los subsidios al algodón particularmente complejo). En el proceso se forma el *Grupo de los 20* (G20⁴⁵) el cual incluía en su agenda la exigencia para una mayor liberalización de parte de los países desarrollados y su reconocimiento del TEyD. Ante estas exigencias, el G20 mantuvo

⁴⁴ De acuerdo con la OMC, los *Temas de Singapur* son cuatro temas que fueron incluidos en la Conferencia Ministerial en 1996, en la cual Singapur fue la sede. Los temas que incluyó fueron comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de contratación pública, y facilitación de comercio. En línea: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/singapore_issues_s.htm

⁴⁵ El *Grupo de los 20* (G20) fue una agrupación de países en vías de desarrollo que se aliaron durante la 5ta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún, México, en septiembre de 2003. También conocidos como el G21, G22, G23 y G20+, representaban el 60 por ciento de la población mundial, el 70 por ciento de los agricultores y el 26 por ciento de las exportaciones agrarias del mundo.

unido a un grupo de países relativamente homogéneos ante sus exigencias en negociaciones (Anania y Bureau 2005:540-541).

De acuerdo con Anania y Bureau (2005:541): *“Las consecuencias principales de la reunión en Cancún es que los países en vías de desarrollo emergieron como un frente unido ante las negociaciones. Cancún demostró que sus demandas tenían que ser tomadas en consideración para que se llegase a un acuerdo. Esto difería de la Ronda de Uruguay, donde el Acuerdo sobre Agricultura les brindaba muy pocos beneficios y el Acuerdo TRIPS les perjudicaba, dándole a los países del Sur un sentido de que tenían poca o ninguna influencia en las negociaciones en los foros multilaterales”*.

Después de Cancún, las negociaciones fueron descontinuadas hasta que en el 2004 el representante comercial de los EEUU, Robert Zoellick, y el representante de Comercio y Agricultura de la UE, tomaron unas iniciativas propias. La UE aceptó cuatro de los cinco *“Temas de Singapur”* (manteniendo solo el tema de facilitación comercial) y aceptando la eliminación de subsidios a las exportaciones siempre y cuando todo tipo de competencia en exportaciones estuviesen bajo un mismo compromiso. En agosto del 2004 se estableció un acuerdo marco con anejos en relación a las modalidades a negociar bajo la agricultura. Ello le dio legitimidad al marco multilateral de negociaciones para que se pudiesen reanudar.

En relación a la agricultura, este acuerdo incluyó pasos importantes, como unas fechas de implementación para eliminar los subsidios de exportación y la reducción progresiva de los aranceles. Sin embargo, la fórmula para implementar esto no estaba detallada, lo que dejó espacio para tropiezos en negociaciones próximas. Este acuerdo marco dejó la puerta abierta para permitir cierta *“flexibilidad”* ante los temas de discusión, lo cual podía limitar considerablemente el alcance del acuerdo, si los países involucrados la utilizaban para excluir productos y mercancías con sensibilidad política en futuras negociaciones (Anania y Bureau 2005:540-542).

Los temas de importancia para los países en vías de desarrollo quedaron en lejano alcance. Por ejemplo, hubo compromiso para firmar una *“iniciativa del algodón”* añadiéndolo como agenda en las negociaciones agrarias. El tema del algodón fue enfatizado por Burkina Faso, Benín, Chad y Mali, los cuales como productores y exportadores de algodón, hicieron una alianza para defender sus intereses (O'Brien y Williams 2016:115-120). Debido a que el algodón norteamericano es altamente subsidiado, estos tenían una fuerte competencia para mantener los precios y las exportaciones con los EEUU. Estos países exigían el fin de los subsidios en los países desarrollados, dejando claro que no firmarían ningún acuerdo si este tema no era propiamente negociado. Aun así, no hubo principios generales esbozados para este proceso. También hubo un compromiso para respetar el TEyD para países en vías de desarrollo, pero la forma como sería implementado quedó impreciso (aunque los países menos desarrollados fueron acogidos bajo estos principios).

Una serie de temas de interés fueron discutidos, lo cual incluía compromisos ante productos particulares, (*“iniciativas sectoriales”*), indicaciones geográficas para productos agro-alimentarios e impuestos diferenciales de exportación. Sin embargo, no hubo consenso para que estos temas fuesen parte de un acuerdo futuro.

Basado en el acuerdo marco, el itinerario presumía llegar a un entendimiento sobre las modalidades para agosto del 2005 y entonces llegar a un consenso final en la Conferencia Ministerial en Hong Kong en diciembre, en la cual se esperaba llegar a un

acuerdo político en asuntos no resueltos. El secretario del comité de agricultura no pudo producir una aproximación a las modalidades a negociarse para fines de julio del 2005. Antes de su renuncia y reemplazo, el secretario tuvo que admitir que las negociaciones sobre la agricultura estaban estancadas (Anania y Bureau 2005:542).

De acuerdo con Anania y Bureau (2005:543) estas diferencias hacían muy poco probable la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre las modalidades en la agricultura. Estas son: acceso a mercados, tipos de apoyo a industrias domésticas que distorsionen el comercio y subsidios a las exportaciones, además de temas como el algodón, el TEyD y los derechos de propiedad intelectual. El tema de acceso a mercados era posiblemente el más contencioso. Como punto crucial en las negociaciones, sin la reducción significativa de aranceles habría poca liberalización comercial. Una gran reducción en aranceles forzaría a un número de países a reformar sus políticas agrarias, lo cual es un tema sensible en las industrias domésticas.

El fracaso de la Ronda refleja la incapacidad de los países en desarrollo de imponer su voluntad y el poder de veto de la UE y los EEUU en las negociaciones comerciales (O'Brien y Williams 2016:112).

Es a partir del fracaso de la *Ronda de Doha* que los EEUU y la UE se disponen a enfatizar negociaciones fuera del marco multilateral. Los EEUU ya venían intentado ampliar el NAFTA hacia un acuerdo regional como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y ya se enfocaban en la firma de un TLC con Centroamérica. La UE hacia lo mismo con las negociaciones que emprendería con las naciones de *África, el Caribe y el Pacífico* (ACP⁴⁶) hacia los *Acuerdos de Asociación Económica* (AEE⁴⁷).

Como veremos, tales acuerdos bilaterales/regionales, fuera del contexto multilateral, se prestaban para imponer a los países en vías de desarrollo condiciones más estrictas de liberalización comercial que aquellas que estos países hubiesen estado dispuestos a aceptar dentro del marco de negociaciones de la OMC. Ello incluía los temas espinosos de las negociaciones de la *Ronda de Doha* en toda materia.

Lo cual nos lleva a preguntar, ¿por qué los países en vías de desarrollo, entonces, están dispuestos a firmar tales acuerdos fuera del contexto multilateral?

En la próxima sección analizamos el debate teórico sobre las asimetrías comerciales e intentamos enmarcar el objeto de estudio.

1.3 Marco conceptual/teórico

1.3.1 Las asimetrías comerciales en la economía política global

Guerrero (2017:83) define las asimetrías en la economía como: “*distorsiones, contrastes o desigualdades que se manifiestan en las actividades productivas, comerciales y financieras que se registran entre países. Es decir, se hace énfasis en las relaciones económicas internacionales, partiendo, por lógica, de una radiografía económica del país en cuestión, en necesaria comparación con su contraparte*”.

De acuerdo con Roberto Guarneri (en Guerrero 2017:129-130), quien ha servido como secretario permanente del *Sistema Económico Latinoamericano* (SELA), ha presentado dos definiciones de asimetrías que conciernen a nuestra investigación. Por un lado, define las asimetrías de un país como de carácter estructural, mientras en un

⁴⁶ África, el Caribe y el Pacífico (ACP)

⁴⁷ Acuerdos de Asociación Económica (AEE)

segundo plano se refiere a las asimetrías en un plano político, o más bien, político-institucional⁴⁸.

De acuerdo con Guarneri, se le debe dar importancia al tema de las asimetrías: “... y que se tomen en cuenta a la hora de profundizar los procesos de integración para evitar generar reacciones adversas que pongan en riesgo la integración regional. Es por esto que se debe ir más allá de la simple clasificación y de establecer indicadores de diagnóstico y seguimiento de las asimetrías así como generar mecanismos que permitan atacar estos problemas de manera eficiente. Existen muchas maneras de hacer frente a las asimetrías, la literatura de integración está repleta de mecanismos fondos de cohesión, salvaguardas, trato especial y diferenciado, diferencias en los plazos de entrada en vigencia de las resoluciones, redes de producción, La existencia de asimetrías justifica la intervención pública, pero esta debe estar precedida por un diagnóstico adecuado y la elaboración de políticas acertadas.” (en Guerrero 2017:129-130).

El problema surge cuando, tanto las asimetrías estructurales y de políticas institucionales, hacen al país más vulnerable ante el fin o la erosión de las preferencias comerciales hacia la liberalización.

Las propuestas en torno a la liberalización y los tratados comerciales dentro del marco del sistema multilateral de comercio han evolucionado desde los objetivos iniciales de la posguerra. En el mundo globalizado, el objetivo de liberalizar el comercio hoy día sobrepasa el propósito de intercambio en bienes manufacturados y la remoción de aranceles al comercio: si el régimen global de la posguerra se podía describir como uno liberal social (“*embedded liberalism*”) (Ruggie 1982) (Harvey 2005), el régimen actual se podría describir como uno neoliberal, del cual para ser partícipe hay que aceptar una serie de reglas y tratados, los cuales incluyen la protección de la propiedad intelectual, la liberalización de los servicios y la agricultura, entre otros. Todo ello enmarcado dentro del sistema multilateral manejado por la OMC.

Como señalamos, el nuevo orden, establecido después de la Segunda Guerra Mundial, reconoció la desigualdad en las relaciones político-económicas comerciales entre los países desarrollados y aquellos denominados en vías de desarrollo. Se reconoció que estas desigualdades/asimetrías fueron establecidas desde las relaciones coloniales y se mantienen vigentes hasta la actualidad. De acuerdo con Guerrero (2017:84), estas se agravaron con la crisis económica de los años setenta del siglo pasado, particularmente con la crisis del petróleo y la subsiguiente estanflación, la cual provocó una reacción de políticas proteccionistas por parte de los países industrializados, liderados por los EEUU. Entre estas políticas se encontraban la fluctuación del dólar (el fin del arreglo patrón oro/dólar), alzas en las tasas de interés de la *Reserva Federal* de los Estados Unidos (aumentando la deuda de los países en vías de desarrollo), y el establecimiento de barreras no-arancelarias a los productos del entonces llamado Tercer Mundo.

Dentro de los mecanismos establecidos bajo el GATT se determinó que, para lidiar con las asimetrías, se aplicaría el *Trato Especial y Diferenciado* (TEyD) de acuerdo con la magnitud de desigualdad entre los socios reflejadas en una serie de políticas comerciales, financieras y de cooperación internacional⁴⁹. De acuerdo con Guerrero

⁴⁸ Aquí nos referimos dentro de los procesos de integración, pero es aplicable a otros proceso de liberalización comercial.

⁴⁹ Para ello, se entendió necesaria la implementación de mecanismos efectivos de compensación que debían reducir el rezago tecnológico, infraestructural, comercial y financiero de los países en vías de desarrollo.

(2017:84-86), los países desarrollados enfatizan la movida lejos de estas políticas regulatorias, hacia políticas recíprocas, las cuales, de acuerdo con las teorías neoliberales de la globalización, serían más efectivas en apoyar el desarrollo de los países del Sur. Estas forman parte de las negociaciones comerciales entre estos y el Norte, los cuales negocian acuerdos que, por lo general, desarticulan las posibilidades de aplicar políticas regulatorias dentro del marco de la OMC, como las mencionadas del TEyD, la aplicación de regímenes no recíprocos, y otros mecanismos efectivos de compensación.

Se establece, entonces, que dentro del marco multilateral, los países en vías de desarrollo mantienen un espacio para preservar un número de políticas públicas que son esenciales para promover el desarrollo. Se presenta que el proceso de establecer acuerdos de libre comercio u otros intentos regionalistas está configurado para balancear los intereses en negociación entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Sin embargo, los acuerdos a nivel regional/bilateral presentan la pérdida de políticas públicas que han sido importantes para el desarrollo de países, tanto el Norte como en el Sur Global (Shadlen 2005; Heron 2012, 2014).

Con estas premisas, las asimetrías de poder entre Estados determinan los aspectos más importantes de los tratados actuales y las ventajas o desventajas que el libre comercio otorga a ciertas industrias, que en el caso de los países en vías de desarrollo, tienen que competir con las industrias consolidadas y con las ventajas en capital y tecnología de los países desarrollados. Esto pone en situación precaria a las industrias desventajadas de los países en desarrollo. En este sentido, la proliferación de acuerdos regionales/bilaterales de libre comercio fomentan la especialización y la búsqueda de la competitividad a través de la explotación de sus ventajas comparativas, y amenazan con congelar una división internacional del trabajo basado en una ventaja comparativa estática (Shadlen 2005: 752-753).

Los acuerdos comerciales que han dominado recientemente la diplomacia bilateral en las relaciones Norte/Sur presentan un reto a la crítica liberal del fenómeno. La razón para ello, es que estos acuerdos están orientados más a la armonización de la regulación de los estándares domésticos en áreas como la inversión extranjera directa y la protección de los derechos de propiedad intelectual, que a la liberalización en el sentido tradicional de remover los aranceles y barreras no arancelarias, lo que Shadlen (2005:751) llamaría “*negociación politizada*”, en la cual los países en vías de desarrollo reciben más acceso a los mercados del Norte por compromisos en la armonización de la regulación de las áreas mencionadas.

Heron (2011:332) menciona que la prominencia de la cuestión en torno a la regulación discutida en los acuerdos de libre comercio actuales ha llevado a un número creciente de académicos a enfocarse en la economía política internacional de la diplomacia comercial entre el Norte y el Sur. El punto de partida para estos teóricos es el énfasis dado en las dinámicas políticas de los acuerdos de libre comercio, y en particular en cómo las asimetrías de negociación cambia la percepción de los costos y beneficios relativos de la firma de tales acuerdos. Esto se entiende como una compensación (*trade-off*) entre los beneficios económicos de la integración poco profunda, versus las *restricciones políticas* asociadas con formas más “*profundas*” de integración (Shadlen 2005: 751).

En otras palabras, si la integración comercial es perseguida a través del bilateralismo, regionalismo o multilateralismo, los beneficios económicos a un país en vías de

desarrollo a través de más acceso a los mercados del Norte están disponibles al costo de sacrificar *su autonomía regulatoria o espacio de política pública* que en el pasado demostraron ser eficientes para implementar estrategias de industrialización y comercio que han servido como base de políticas domésticas para países desarrollados y en desarrollo.

El punto de referencia en torno a este debate es la *Ronda de Uruguay* que terminó en 1993. Al alegar que estaba basada en la premisa del “*Grand Bargain*”, por el cual los países en vías de desarrollo recibían mejor acceso a los mercados para sus textiles y agricultura, a cambio de la armonización de la regulación sobre los derechos de propiedad intelectual, inversiones, servicios, etc. Aunque el consenso académico parece exponer que la *Ronda de Uruguay* redujo, pero no eliminó, el espacio de políticas públicas en torno al desarrollo, hay críticas actuales que apuntan a que los acuerdos de libre comercio bilaterales/regionales contemporáneos están removiendo el alcance que estos tienen para la implementación de políticas para el desarrollo (Shadlen 2005:752) (Gallagher 2008:46).

La razón principal para esto es que a pesar de las desigualdades procesales del sistema actual de multilateralismo comercial, la OMC sí provee a los países en desarrollo oportunidades para balancear en contra de las potencias dominantes al negociar alrededor de un tema en común (por ejemplo, los subsidios agropecuarios) y la formación de coaliciones internacionales (por ejemplo, el *Grupo de los 90* o G-90⁵⁰) (Narlikar 2003). Por el contrario, los acuerdos de libre comercio bilaterales/regionales se llevan a cabo en el contexto de negociaciones asimétricas, a consecuencia de las cuales los países en vías de desarrollo aceptan condiciones que van más allá de lo que hubiesen estado dispuestos a aceptar dentro del marco multilateral de la OMC.

Que el comercio tiene cierto impacto en la política exterior de los Estados no está en cuestión; lo que sí es de interés es qué impacto tiene ello y cómo se construye. El análisis de la conexión entre el comercio exterior de un Estado Nación y la orientación de su política exterior ha estado sujeto a debate y estudio por décadas.

La hipótesis convencional diría que la política exterior hacia un país con una mayor economía es más positiva cuando las relaciones comerciales con ese país son mayores. A la misma vez, el comportamiento en política exterior tiende a ser menos positivo cuando los lazos comerciales son más insignificantes. Para Aremu (2010:16) las presunciones que guían a los Estados a desarrollar políticas públicas es que buscan la mejoría de la vida de sus ciudadanos, lo cual significa atraer IED, ayuda al desarrollo, y concesiones comerciales que catalizarían el crecimiento económico y el desarrollo⁵¹. A la misma vez, hay una meta de alcanzar una autonomía política de parte del Estado, de la cual no quieren prescindir.

Por lo general hay una relación inversa entre estas dos (el bienestar económico y la autonomía política), definido como la necesidad de desarrollar una relación más cercana con un socio económicamente y tecnológicamente más avanzado. Esta relación

⁵⁰ El Grupo de los 90 (G-90) fue una alianza entre los países considerados los más pobres y pequeños, los cuales se juntaron durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, México en el 2003. 64 de 90 de ellos eran miembros de la OMC. Eran mayormente representados entre los países menos desarrollados, los países APC, y la Unión Africana.

⁵¹ Por nuestra parte, aclaramos, que estas recetas serían más ligadas a políticas neoliberales de “*crecimiento*” las cuales han abandonado la idea del desarrollo de una economía nacional.

contigua usualmente requiere deferencia a las preferencias del socio superordinado en la espera de atraer esperadas ganancias. Este balance delicado entre el presunto bienestar económico y la deseada autonomía política está particularmente presente en países con sistemas políticos y económicos presuntamente más débiles o subordinados al socio mayor (Dolan et al. 1982).

Entonces, las relaciones interestatales toman forma dentro de un contexto asimétrico en el cual la política exterior de un dado país en el lado negativo de la asimetría está formado por diferentes factores como el tamaño relativo de su economía y el grado de dependencia con un socio en particular. El nivel de enlace entre ambos lados de la ecuación podría estar determinado por el tamaño de la IED, la ayuda al desarrollo o el volumen de comercio que el Estado dependiente tenga con el otro Estado en particular. La suposición subyacente es que mientras mayor sea el volumen de concentración comercial con un socio en particular, habrá una política exterior más positiva hacia este. Por otro lado, con menor concentración comercial, se podría esperar una política exterior menos cercana con un dado país (Aremu 2015:16).

Tussie y Saguier (2011), aplican el término asimetrías a circunstancias en las cuales hay una disparidad entre ambas partes contendientes, sin consideración ni posibilidad de que las fuerzas sean equivalente, lo que no equivale a una relación interdependiente entre ellos. Para ello presentan una asimetría absoluta y no relativa⁵². Como resultado de tales asimetrías absolutas, los acuerdos de libre comercio no solo embarcan la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias en el comercio de bienes y servicios, sino también incluyen otros aspectos que son importantes para países en vías de desarrollo, como reglas de inversión, derechos de propiedad intelectual, entre otros, que han sido negociados a raíz de gran controversia y resistencia en el ámbito multilateral de la OMC. Entonces, los acuerdos de libre comercio son estrategias geopolíticas coherentes de parte de los principales países comerciantes.

Para Tussie y Saguier (2011), la dinámica de las negociaciones comerciales, ya sea en el foro multilateral o bilateral, reflejan o reproducen las asimetrías de poder. Para ello revelan cómo las condiciones desiguales se reflejan en:

- *la participación y representación en las negociaciones comerciales;*
- *la prevalencia de la reciprocidad sobre los dictámenes del tratamiento especial y diferenciado;*
- *la parcialidad recurrente en la selección de agenda impuesta y la liberalización selectiva;*
- *y la elección del foro donde se institucionalizan tales asimetrías.*

1.3.2 Participación y representación

La evolución del GATT a la OMC representó una transición para los países en vías de desarrollo y su incorporación al cambiante panorama de la liberalización comercial. Más participación en los procesos multilaterales no significó más influencia, la cual estaba limitada en la selección de agenda y en la formación de los resultados finales de las negociaciones. Se encontró un “*déficit democrático*” en la selección de

⁵² En este caso, la interdependencia podría ser asimétrica, lo cual implica que las interacciones y los resultados de dicho proceso tienen la posibilidad de ser equitativamente distribuidas, por lo menos de vez en cuando, y que ambos participantes están sujetos a ser vulnerables a los efectos de esta o la amenaza a la discontinuación de la relación. Esto sería considerado como una asimetría relativa.

políticas y en las operaciones de la OMC. A raíz de fuertes protestas y de grupos de negociación multilateral compuestas por Estados del Sur Global, se ha cuestionado el déficit democrático y se ha intentado habilitar a la OMC como un órgano más participativo y democrático. En la medida que la OMC ha quedado en un *impasse* en las negociaciones de liberalización comercial con la formación de coaliciones sectoriales de los países en vías de desarrollo, los Estados industrializados se han alejado de los mecanismos multilaterales de negociación y se han dirigido hacia la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales.

Además, la participación y representación de los Estados es limitada para las burocracias estatales en la continuación de negociaciones complejas y para las cuales no tienen los recursos financieros. Con la incorporación de los temas nuevos en la *Ronda de Uruguay* (servicios, propiedad intelectual, medidas de inversión), las negociaciones comerciales cambiaron su enfoque de barreras fronterizas a aspectos de regulación doméstica y asuntos legales. Esto introdujo una complejidad y sofisticación técnica a las negociaciones, lo que hizo del conocimiento una ventaja y un bien valioso. Países con insuficientes recursos cayeron en una falta de conocimiento (Ostry 2007:28), el cual reforzó asimetrías existentes. De la misma manera hay países que no tienen una misión en Ginebra (donde ese ubica la sede de la OMC), que no tiene personal suficiente o no pueden seguir adecuadamente las negociaciones. Esto afecta su capacidad de participar en el sistema de la OMC, conocer y defender sus derechos y hasta cumplir con sus obligaciones. En este sentido, la *Ronda de Uruguay* infunde al sistema multilateral con una estructura asimétrica que pone en desventaja a los países en vías de desarrollo (Ostry 2007).

Lo mismo pasa cuando países pobres intentan utilizar el *Sistema de Resolución de Disputas* de la OMC. Esto ha hecho que el proceso comercial se convierta en uno costoso en servicios legales. Esto presenta una situación asimétrica, ya que cuando países con poderío económico quiebran las reglas de comercio a expensas de aquellos con menos recursos, el costo de un proceso legal excedería la capacidad financiera de estos últimos (Helleiner 2002:327).

Las condiciones desiguales son aún mayores en los tratados bilaterales y regionales que en el contexto multilateral. La falta de capacidad técnica ha sido un factor clave en debilitar las posturas de los gobiernos en sus negociaciones hacia arreglos preferenciales con los EEUU o la UE, en particular hacia los temas de derechos de propiedad intelectual (Díaz 2008:102). Para los EEUU y la UE, la oportunidad de obtener arreglos comerciales *OMC+*⁵³ en el tema de propiedad intelectual, inversiones y servicios es un avance para fortalecer sus intereses. En este sentido, los arreglos bilaterales no están sujetos un mínimo grado de consenso internacional en lidiar con sus problemas de gobernanza y cumplimiento.

⁵³ *OMC+* se refiere a que bajo dichos acuerdos bilaterales/regionales, los países que están en el lado negativo de la asimetría están dispuestos a dar más concesiones al país en el lado del balance positivo que bajo un acuerdo multilateral dentro del contexto de la OMC.

1.3.3 La inclusión del concepto de reciprocidad: elemento clave de la liberalización

Otra manifestación de las asimetrías en las negociaciones comerciales internacionales es la predominancia del *principio de la reciprocidad*⁵⁴ y de *compromiso único* o “*Single Undertaking*”⁵⁵ a expensas del principio del *tratamiento especial y diferencial* (TEyD)⁵⁶ hacia los países en vías de desarrollo en la OMC. La cláusula de la *Nación Más Favorecida* (NMF) fue parte de la propuesta original del GATT para prevenir que países económicamente mayores no discriminasen en términos comerciales en contra de países de economías más pequeñas. Sin embargo, el trato igual entre socios desiguales constituye un tipo de discriminación, ya que ello presume que todos los países tienen las mismas condiciones económicas para participar del comercio internacional. El principio del TEyD fue incorporado al GATT al reconocer que el sistema multilateral de comercio consiste de países en diferentes niveles del desarrollo (Tussie y Saguier 2011)⁵⁷.

Durante la Ronda Uruguay del GATT (años ochenta del siglo pasado), el TEyD fue echado a un lado en favor de la política de reciprocidad. Los países desarrollados, por razones ligadas a la crisis económica de los años setenta, estaban dispuestos a seguir negociando las reglas multilaterales del comercio solo si los países en vías de desarrollo estaban dispuestos a abrir sus mercados. Mientras aumentaba la competencia entre los países industrializados, parte de su meta era tener acceso a los mercados de los países en vías de desarrollo. En este sentido, la *Ronda de Uruguay* redujo la importancia del TEyD para países en vías de desarrollo a favor de períodos de transición, por lo cuales se eliminarían por fase los elementos proteccionistas de los países subordinados. La

⁵⁴ El *principio de reciprocidad* de la OMC intenta asegurar que cuando un país reduce o desmonta sus aranceles sobre las exportaciones de otro país, será recompensado con un trato igualitario. En otras palabras, garantiza que el comercio sería igualitario para ambos socios.

⁵⁵ De acuerdo con la *Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC* conocida como la *Ronda de Doha* se estableció el propósito de las negociaciones multilaterales para el comercio basadas en un *único contrato* o “*Single Undertaking*” (en inglés) lo cual implica que el acuerdo que creó la organización postula que todas las provisiones se aplican a todos los miembros de esta (excepto por acuerdos plurilaterales), a diferencia del GATT donde los países en vías de desarrollo podían decidir si se adherían a un acuerdo o no.

⁵⁶ El *tratamiento especial y diferencial* (TEYD) tiene dos propósitos principales: aumentar el acceso a mercados para países en vías de desarrollo y eximirlos de ciertos elementos disciplinarios de las reglas multilaterales de comercio, ya que se entiende que no tienen el mismo nivel de desarrollo que los países llamados desarrollados. En términos operacionales, el mayor acceso a mercados ha sido implementado a través de acuerdos comerciales preferenciales con países industrializados a países específicos. El derecho de los países en vías de desarrollo para regular sus mercados es operacional a través de exenciones a reglas del GATT/OMC. Las exenciones habilitan el uso de restricción a un número de importaciones para la protección de industrias infantiles y un impacto positivo en la balanza de pagos; establecer arreglos comerciales regionales preferenciales entre ellos; y beneficiarse de reducciones arancelarias mediante las negociaciones multilaterales de comercio, de acuerdo con la cláusula de la NMF, pero sin reciprocidad. Esto está postulado en la Parte 4 sobre Comercio y Desarrollo del Artículo XXXVI del Acuerdo de Marrakech de 1994.

⁵⁷ También podríamos añadir que no solo hay países con diferentes niveles de desarrollo, sino que están estructuralmente impactados por las asimetrías mencionadas. Estas estructuras pueden cambiar hasta cierto punto, pero no la posición de algunos países al estar subordinados dentro de la economía capitalista mundial por una serie de factores estructurales. En otras palabras, no vemos el desarrollo como un proceso, sino como una construcción social que implicó seguir unos modelos particulares de modernización o crecimiento económico que engancharon a países en posiciones subordinadas dentro de unos paradigmas dominantes.

incorporación del *compromiso único* significó que todos los miembros de la OMC tenían que comprometerse y acatar una serie de reglas que eran negociadas a nivel multilateral.

Las implicaciones hacia la primacía de la reciprocidad como regla del comercio internacional tiene las siguientes implicaciones en los elementos de asimetrías:

- *En primer lugar, la aplicación de la regla de reciprocidad benefició a los países más fuertes (menos dependientes en el comercio) a expensas de los más débiles (más dependientes) (Epifani y Vitaloni 2006).*
- *En segundo lugar, reduce el espacio de políticas públicas de los Estados en los cuales mantener un rol activo de sus instituciones públicas es esencial en la implementación de políticas de crecimiento y desarrollo.*
- *Y tres, el énfasis en la reciprocidad ha añadido un elemento doméstico que antes no tenía presencia en el asunto.*

Con la necesidad de ofrecer concesiones recíprocas, las negociaciones internacionales se han convertido en una negociación doméstica en la cual las ganancias de un sector del extranjero requieren que un sector doméstico haga los ajustes necesarios para lidiar con mayor competencia en las importaciones. En este sentido, el comercio internacional está teniendo un impacto en la política interna de los países en juego. Grupos de presión en temas particulares significa que los gobiernos deben contemplar sacrificar un tema para ganar en otro en una negociación de fuerte ámbito económico y político. Con la presencia de los mercados globalizados, la producción transnacional se basa en cadenas de producción que solían funcionar dentro de fronteras nacionales ahora globalmente integradas. El paso de la integración es desigual, llevando a tensión dentro de sectores de país en país, creando la conciencia que algún tipo de proteccionismo residual o alivio en el comercio añade costos a la próxima cadena en la producción. El intento de tener acceso a insumos al nivel de precios internacionales para ser más competitivo coexiste de manera inquietante con la búsqueda de mantener cuotas de mercado domésticas (Tussie y Saguier 2011).

Desde la *Cuarta Reunión Ministerial de la OMC* en Cancún, México, en el 2003, la postura de los países en vías de desarrollo exigió que el TEyD sea un prerequisite para el progreso en las negociaciones de la *Ronda de Doha*. En particular, 12 países⁵⁸ exigieron un acuerdo marco basado en el TEyD que incluía: hacer el tratamiento especial y diferencial jurídicamente vinculante ante el *Sistema de Resolución de Disputas*; que se permita una evaluación de la dimensión del desarrollo basado en metas verificables (tales como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas*); enlace períodos de transición a criterios económicos objetivos (niveles de deuda, desarrollo industrial, el *Índice de Desarrollo Humano*, etc.) y criterios sociales (niveles de alfabetización, expectativa de vida, etc.); que se incorpore costos estimados para asistencia técnica y financiera; establecer que las medidas de política comercial en países en vías de desarrollo no deben ser prohibidas a menos que se pruebe que distorsionan el comercio; y que el principio del *compromiso único* no debe ser automáticamente aplicado a los países en vías de desarrollo (Fritz:2005:36).

⁵⁸ Estos incluyen la República Dominicana, India, Cuba, Honduras, Indonesia, Kenia, Malasia, Pakistán, Sri Lanka, Tanzania, Uganda y Zimbabue.

Subsecuentemente, el *Grupo de 33* (G33⁵⁹) se formó por parte de países en vías de desarrollo para darle más especificidad y claridad a estos asuntos, en particular al tema sobre la liberalización de la agricultura. El logro más visible en este asunto ha sido el derecho a identificar productos agrícolas de los cuales no habría reducción arancelaria y no se establecerían compromisos de cotización de tasas arancelarias (Mably 2009). Con el desarrollo de las coaliciones de temas específicos como el G33, de parte de los países en vías de desarrollo dentro del marco de negociaciones de la OMC, los remanentes del TEyD fueron eliminados por completo en los *acuerdos recíprocos* a nivel bilateral y regional, los cuales han llevado a “*reciprocidad unilateral*” (Tussie y Saguier 2011).

1.3.4 Imposición de agenda y liberalización selectiva

También podemos ver la manifestación de las asimetrías en la manera en que países industrializados seleccionan temas particulares y los convierten a proposiciones negociables.

Un ejemplo se puede ver en relación con el *Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados al Comercio* (TRIPS por sus siglas en inglés). Esto resulta paradójico, ya que la idea de los derechos de propiedad intelectual hacen alusión a un monopolio garantizado por el Estado (por un tiempo limitado, pero el cual puede durar varias generaciones). Como indicó Stiglitz (2006:16): “*La propiedad intelectual no pertenece a un acuerdo comercial. Los acuerdos comerciales se supone que liberalicen el movimiento de bienes y servicios a través de las fronteras. El TRIPS... está más enfocado en restringir el movimiento del conocimiento a través de las fronteras*”.

Lo mismo se puede ver en relación con la selectividad en los temas de liberalización agrícola. Por ejemplo, el algodón emplea a más de diez millones de personas en África Oriental y en el alivio a la pobreza de 30 países africanos. Los EEUU no solo hacen el acceso selectivo, sino invierten en subsidios que bajan los precios del algodón a nivel mundial. Estos subsidios han afectado a los países exportadores de algodón los cuales encuentran casi imposible penetrar el mercado estadounidense o competir con el algodón de EEUU en otros mercados. Debido a ello, varios estados africanos⁶⁰ presentaron la *Iniciativa para el Algodón* en la OMC, pidiendo el fin a los subsidios al algodón y por compensación a aquellos países que han sido afectados por estos.

Para Tussie y Saguier (2011), la idea general de ello es que los países desarrollados mantienen subsidios de exportación mientras los países en vías de desarrollo tienen que dismantelar sus aranceles proteccionistas. El *Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*⁶¹, por ejemplo, permite el uso de estos para

⁵⁹ El *Grupo de los 33* (G33) fue una coalición de países en vías de desarrollo que se estableció antes de celebrarse la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, México, para defender sus intereses en relación a la agricultura y el comercio internacional. Buscó limitar los espacios de liberalización de rubros agrarios a través del nombramiento de “*productos especiales*” que quedasen exentos de reducciones arancelarias y la creación de un “*mecanismo de salvaguardia especial*” el cual permitiría aumentar los aranceles en caso de un aumento en importaciones.

⁶⁰ Burkina Faso, Mali, Chad y Benín.

⁶¹ De acuerdo con la OMC, el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*: “*somete a disciplina la utilización de subvenciones y reglamenta las medidas que los países pueden adoptar para contrarrestar los efectos de las subvenciones. El Acuerdo prevé que un país pueda utilizar el*

países ricos: subsidios para desarrollo e investigación, transferencias fiscales para áreas periféricas, para la protección del ambiente y para la retención de la mano de obra; mientras que otros subsidios necesarios para países en vías de desarrollo quedan fuera de orden. Parecería entonces que el TEyD, mientras es desmantelado para posibilitar la idea del *compromiso único*, se mantiene de manera indirecta en favor de los países desarrollados.

1.3.5 Los acuerdos de libre comercio como la institucionalización de las asimetrías

El punto muerto de las negociaciones en la *Ronda de Doha* llevó a los países industrializados a negociar tratados bilaterales y regionales con los países en vías de desarrollo. Muchos de los temas divisorios y no negociables en el foro multilateral ahora se negocian a través de instrumentos bilaterales. Esto incluye los temas como los derechos de propiedad intelectual, servicios, inversiones, contratación pública y estándares laborales y ambientales. A ello se le consideraría una “*integración profunda*” ya que implica que los países tienen que armonizar sus políticas y legislación doméstica en línea con medidas impuestas de manera unilateral. En este sentido, los acuerdos preferenciales han sido habilitados para asegurar nuevos mercados para las economías industrializadas, para asegurar y mantener las reformas de mercado que se han implementado en los países en vías de desarrollo y cementar nuevos niveles de regulación, i.e. *reciprocidad unilateral* (Tussie y Saguier 2011).

Las negociaciones de acuerdos recíprocos bilaterales/regionales son más asimétricos que aquellos multilaterales porque los países pequeños no pueden compensar por sus capacidades menores a través de alianzas y cooperación con otros Estados con capacidades similares. Por ello, los resultados de dichas negociaciones han sido desbalanceadas en favor de los sectores más competitivos de los países dominantes y en detrimento de los pequeños productores. Ello también implica el espacio para la implementación de políticas públicas y de gobernanza doméstica de parte de los países en vías de desarrollo. Las negociaciones son conducidas por el ejecutivo con los sectores de negocios sin la participación activa de las legislaturas representativas o la sociedad civil. Por ende, la armonización de la legislación doméstica se convierte en un proceso jerárquico de arriba hacia abajo. El empuje hacia la armonización de políticas internacionales/globales no está acompañado de mayor representación, particularmente de aquellos sectores que serían impactados por los efectos distributivos de los acuerdos recíprocos.

Las reglas de inversión que son parte de los acuerdos recíprocos también postulan un reto a la gobernanza democrática. Las provisiones relacionadas con la protección de las inversiones/corporaciones permiten tomar acción legal contra los gobiernos cuando consideran que sus intereses han sido afectados por la adopción de legislación que podría alterar las expectativas de ganancias de estos. De acuerdo con Shadlen (2005), en relación con el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (NAFTA por sus siglas en inglés), los capítulos sobre comercio, inversión y propiedad intelectual son más

procedimiento de solución de diferencias de la OMC para tratar de lograr la supresión de la subvención o la eliminación de sus efectos desfavorables, o que el país pueda iniciar su propia investigación y aplicar finalmente derechos especiales (“derechos compensatorios”) a las importaciones subvencionadas que se concluya causan un perjuicio a los productores nacionales.”

En línea: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/scm_s.htm

estrictos que las reglas comerciales de la OMC en restringir la posibilidad de los Estados miembros de proseguir sus políticas independientes para el desarrollo. Un patrón similar se puede observar en los otros acuerdos de libre comercio modelados con el NAFTA, aquellos firmados con países centroamericanos y la República Dominicana (DR-CAFTA), Colombia y Perú. Para Heron (2011:334), esto demuestra, no solo las inconsistencias en las negociaciones de régimen comercial de países en América Latina y el Caribe, sino denota que, a falta de una institución capaz de balancear el equilibrio de poder en las negociaciones, cuantas más asimetrías en el poder de negociación se dan, mayores son las asimetrías en los resultados de esta.

Los arreglos recíprocos también introducen una reducción en el espacio de políticas públicas domésticas de los países en vías de desarrollo. Con la liberalización de la contratación pública, los Estados abandonan una herramienta en favor del desarrollo de la industria local, el crecimiento y los empleos. De igual manera, la eliminación de condiciones sociales favorables para las inversiones elimina la posibilidad de que empresas tomen como su prioridad y responsabilidad que sus actividades vengán acompañadas de acciones éticas y favorables en términos sociales y económicas, como por ejemplo la creación de empleos, el establecimiento de centros domésticos de investigación y desarrollo o la creación de cadenas de valores. La liberalización de los servicios también representa la entrega del rol de Estado para proveer servicios públicos con claves en el desarrollo de sociedades con grandes asimetrías sociales, como la educación, la salud y otros.

Los acuerdos recíprocos son, entonces, utilizados para contrarrestar y cambiar la correlación de fuerzas de países en vías de desarrollo que rehúsan aceptar elementos de la *Ronda de Doha* que implicaría la pérdida de sus capacidades para implementar políticas públicas de desarrollo. La pregunta es ¿por qué hay países en desarrollo que resisten estos compromisos al nivel multilateral de la OMC, pero luego los aceptan en acuerdos de libre comercio de naturaleza bilateral/regional preferencial?

1.3.6 ¿Por qué estados en vías de desarrollo firman acuerdos bilaterales/regionales preferenciales de libre comercio?

Aunque este análisis toma en cuenta la naturaleza asimétrica de los acuerdos de libre comercio Norte/Sur, esto no explica por sí solo por qué las élites de los países en vías de desarrollo deciden aceptar y firmar los acuerdos. Hay varias alternativas utilizadas para explicar este fenómeno, entre ellas, lo que se denominaría como “*racionalidad instrumental*” (Heron 2011). Esto postularía la posibilidad de que, inclusive, un país en vías de desarrollo incrementa su volumen comercial y mejora sus condiciones de intercambio a través de la firma de un TLC con un país de una economía mayor. Por otro lado, si el país rival logra establecer un acuerdo de libre comercio primero, entonces el primer país de nuestro ejemplo vería deteriorar sus condiciones de intercambio. Por ende, desde esta perspectiva, no solo es económicamente racional para países en vías de desarrollo firmar un tratado bilateral de libre comercio con una economía mayor, sino que es racional que busque hacerlo primero antes que otros estados rivales (Heron 2011: 334-335).

Por otro lado, Shadlen (2008) establece el concepto de “*dependencia comercial política*” para presentar el ejemplo de por qué muchos países en América Latina y el Caribe se han inclinado en favor de la agenda bilateral/regional norteamericana.

Peculiarmente, el tamaño adicional al acceso de mercado disponible a través de estos acuerdos es relativamente modesto debido a la existencia de tratados unilaterales preferenciales previos⁶². Estos, al ser unilaterales están sujetos a cambios arbitrarios y manipulación política por el país otorgante de preferencias. En el lado opuesto, los países receptores de las preferencias no pueden demandar a los otorgantes en el *Sistema de Resolución de Disputas* de la OMC, en respuesta a cambios o la remoción de concesiones unilaterales al comercio (Shadlen 2008:6).

El grado al cual los países recipientes de las preferencias comerciales están sujetos a la intervención política, de acuerdo con Shadlen, constituye una dependencia comercial política, sujeta a los vaivenes de la política doméstica e internacional del país otorgante. El argumento de Shadlen concluye que los países que han experimentado altos niveles de dependencia comercial política quieren poner sus relaciones comerciales en un equilibrio estable y seguro al firmar un acuerdo de plena reciprocidad (Shadlen 2008:3-8). La existencia previa de preferencias comerciales unilaterales hace más probable este resultado, ya que tal esquema tiende, a través del tiempo, a la construcción de coaliciones de intereses orientados a la exportación dentro de los países receptores de preferencias con un interés en mantener y profundizar estas relaciones comerciales (Shadlen 2008:14).

Si examinamos las diferencias en la aplicación de las reglas del tratado de la OMC entre países desarrollados versus países en vías de desarrollo, encontramos diferencias en el trato entre ambos y en las condiciones para entrar en un TLC. Por ejemplo, en la OMC, las provisiones que regulan la excepción a la cláusula NMF del *Artículo I* del GATT están bajo el *Artículo XXIV*. Estas provisiones en la OMC están ligadas a las relaciones de poder entre los miembros de dicha organización. En este sentido, los países en vías de desarrollo han tenido menos capacidad en formar las reglas de la OMC.

En la medida que países en vías de desarrollo se unían al régimen del GATT después de su independencia, había asimetrías en las obligaciones que estos países tenían que cumplir. La *Sección IV* del GATT estipulaba que los países en vías de desarrollo no tenían que asumir las mismas obligaciones que los países desarrollados, como por ejemplo, en la liberalización de los aranceles. Mientras los países desarrollados tenían que cumplir con la cláusula de la NMF (de acuerdo al *Artículo I*) significó asimetría en favor de los países en vías de desarrollo (estos últimos no tenían la misma obligación de la cláusula NMF). Por ende, la *Sección IV* del GATT establecía un sistema de dos niveles de membresía que favorecía a los países del Sur. Además, la *Cláusula de Habilitación* del GATT permitía a los países en vías de desarrollo entrar en acuerdos preferenciales entre ellos sin estar sujetos a la disciplina total del *Artículo XXIV* del GATT (Woolcock 2011:27).

Otro tema relacionado a las provisiones asimétricas bajo el GATT/OMC es la relación entre poder y obligaciones. Se ha estipulado que al adscribirse a las obligaciones asimétricas bajo la *Sección IV*, los países en vías de desarrollo optaron por membresía de segunda clase en el GATT. Siendo entonces miembros secundarios, no tuvieron la capacidad de elaborar las reglas de la organización. De otra forma, hay una relación entre el nivel de obligaciones bajo la OMC y la capacidad que tengan esos miembros para formular las reglas (Woolcock 2011:28).

⁶²Tales como la Ley para la Recuperación de la Cuenca del Caribe/Ley de Asociación del Comercio de la Cuenca del Caribe/Ley para la promoción del comercio y erradicación de la droga andina/ y el Sistema General de Preferencias.

La influencia en las negociaciones comerciales se afecta por el tamaño de la economía. En el caso del poder relativo en las negociaciones comerciales es más fácil medirlo que en las relaciones internacionales en general, y la medición del poder económico es el tamaño del mercado doméstico, el cual puede tener influencia en las negociaciones sobre acceso recíproco a los mercados. El principio de reciprocidad dicta que la habilidad que tenga un país para hacer que otros cambien sus políticas o haga concesiones es el factor del tamaño de su mercado doméstico y, por ende, las concesiones que pueda ofrecer en términos de acceso al mercado. Esto es relevante en torno al debate sobre las provisiones asimétricas para los países en vías de desarrollo. Además, no hay criterios acordados dentro de la OMC para determinar cuándo una nación es, *de facto*, un país en vías de desarrollo. Como consecuencia de ello, se ha desarrollado un debate sobre cuándo debe un país avanzar de una definición a otra. La pregunta sería en qué punto o cuán rápido deben los países en desarrollo asumir las obligaciones equivalentes a los países desarrollados (Woolcock 2011:28).

La naturaleza del sistema del GATT hasta la *Ronda de Uruguay* se puede caracterizar como un sistema basado en dos tipos de miembros: los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Liderado inicialmente por los EEUU, y subsiguientemente por los países miembros de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE⁶³), estos determinaron cuál era la agenda comercial y los resultados de las políticas, mientras los países en vías de desarrollo utilizaban la *Sección IV* para limitar sus obligaciones teniendo influencia en la formación de las reglas de la organización. La *Ronda de Uruguay* del GATT y el desarrollo del sistema comercial internacional durante los años noventa del siglo pasado cambiaron este arreglo (Woolcock 2011:29).

En primer lugar, la *Ronda de Uruguay* se deshizo de la *Sección IV* y la reemplazó con el principio del *compromiso único*. Este principio establece que todos los miembros de la OMC están obligados a cumplir con las reglas de la organización, aunque los países en vías de desarrollo pueden acogerse al TEyD. A la misma vez, se ha dado un cambio en las relaciones de poder en el sistema comercial internacional. Los EEUU y otros países históricamente dominantes (la UE y Japón) ya no pueden estructurar los resultados y las agendas por sí solos. A la misma vez, es importante aclarar que no puede haber acuerdos en la OMC sin el apoyo de los EEUU y la UE. El ascenso de las llamadas economías emergentes (China, India, Brasil y África del Sur) ha producido una estructura más heterogénea en la estructura de poder de la OMC. También, la adopción del principio del *compromiso único* ha levantado las expectativas de parte de otros países en vías de desarrollo en el cual esperan tener más influencia en los resultados de las negociaciones comerciales, ahora que este principio se puede decir les ha dado “*igualdad*” en la organización (Woolcock 2011:29). Todo ello, relativo a lo que significa su poder de mercado, con el caso de China y la India, quizás siendo los más relevantes, pero los demás han estado limitados por una debilidad económica general. Esto no quita la posibilidad de la formación de coaliciones para ejercer más influencia.

⁶³ La *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), fundada en 1960, es un organismo de cooperación internacional formada por un grupo de 37 países que se reúnen para armonizar políticas con el objetivo de buscar el crecimiento económico, en colaboración con países no miembros. Por lo general, se le conoce como el “club de los países ricos”, ya que sus miembros tienden a ser mayoritariamente países desarrollados.

Sin embargo, hay que diferenciar entre permitir más acceso a mercados y la capacidad en la elaboración de reglas en la OMC. Los mercados emergentes tienen influencia debido a que los países desarrollados quieren más acceso a sus mercados domésticos. Esto les provee espacio e influencia a la hora de negociar en relación a aranceles o acceso a mercados de servicios. Pero, a la hora de la formación y elaboración de reglas, los países de la OCDE siguen siendo dominantes. Ello, porque estos tienen más reglas domésticas o regionales en relación al comercio, como barreras técnicas al comercio, contratación pública o derechos de propiedad intelectual. También, los temas como la propiedad intelectual, la contratación pública, servicios e inversiones fueron desarrollados dentro de la OCDE los cuales posteriormente han sido trasladados al marco multilateral del GATT/OMC.

El crecimiento del bilateralismo se puede identificar como el restablecimiento de los poderes asimétricos de los países desarrollados. Con la creciente influencia de los mercados emergentes y la formación de coaliciones de países del Sur Global en el seno de la OMC, las negociaciones bilaterales ayudarán a maximizar las asimetrías de los EEUU y la UE vis-a-vis los países en vías de desarrollo. En otras palabras, las negociaciones comerciales bilaterales se pueden ver como una manera egoísta de los países hegemónicos para maximizar sus ganancias relativas *versus* los Estados más pequeños. Una mirada más benigna del bilateralismo propone que ha surgido debido a la falta de progreso en la OMC y que el bilateralismo no excluye la posibilidad de concluir un acuerdo balanceado para todas las partes. Tales acuerdos tendrían en consideración las necesidades de los países en vías de desarrollo. Dicho de otra manera, el bilateralismo podría incluir compromisos asimétricos en favor de los países en vías de desarrollo, al igual que lo hizo el GATT en el pasado y la OMC lo hace hoy, aunque en menor grado.

En el debate sobre asimetrías, los países en vías de desarrollo han enfatizado la necesidad de tener exenciones legales para proteger las ventajas que estas les darían en los asuntos comerciales debido, en particular, a casos que se han llevado ante el *mecanismo de resolución de disputas* de la OMC en contra de acuerdos preferenciales Norte/Sur. Esta cuestión, entonces, está ligada al alcance sobre la asimetría bajo el *Artículo XXIV* del GATT y la interpretación de varios temas que ello contiene.

Por ejemplo, una cuestión central es el debate en la ausencia de consenso en criterios acordados en la implementación del *Artículo XXIV*. En particular la interpretación sobre la liberalización de *Todo el Comercio Sustancial* (TCS) en el *Artículo XXIV 8 (a)* que debe ser parte de los acuerdos preferenciales. No existe un consenso al respecto a qué constituye TCS. Debido a que los acuerdos Norte/Sur deben ser notificados bajo el *Artículo XXIV*, la pregunta es cuán amplia es la flexibilidad bajo este Artículo.

No existe ninguna provisión explícita del TEyD en el *Artículo XXIV*. Los países en vías de desarrollo han argumentado introducir tales provisiones, incluyendo una definición de TCS discutida en la *Ronda de Doha*, pero sin ningún éxito. En estas discusiones, los países en vías de desarrollo buscaban un TEyD para no estar obligados a liberalizar un alto volumen de comercio. En la práctica, sin embargo, el Norte ha elaborado este tema dentro de sus negociaciones de acuerdos comerciales con el Sur.

Por ejemplo, la UE ha sido flexible con los países en vías de desarrollo para establecer los niveles de reducción de aranceles, pero ello implica que la UE puede eximir de la misma manera algunos de sus sectores económicos más sensitivos. Por otro

lado, los EEUU busca un compromiso mayor de liberalización en sus TLC, ofreciendo menos flexibilidad y asimetría, yendo casi al cien por ciento de liberalización.

Desde el punto de vista de los países en vías de desarrollo, la flexibilidad *de facto* para negociar la liberalización asimétrica bajo el *Artículo XXIV* se percibe como no adecuada, ya que no les provee seguridad legal, por lo que terceras partes podrían retar tales acuerdos en el mecanismo de resolución de disputas (Woolcock 2011: 33-35).

1.4 Estructura de la investigación

1.4.1 Metodología

Hipótesis – El régimen de comercio multilateral se encuentra ante un *impasse*, debido a grandes diferencias entre los procesos de liberalización comercial entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Por ende, los países desarrollados han procedido a firmar acuerdos bilaterales/regionales fuera del marco multilateral de la OMC, el cual proveía unos mecanismos de defensa en política comercial a los países en vías de desarrollo. En nuestro estudio de caso, miramos este fenómeno bajo el DR-CAFTA y las causas de la inserción de la República Dominicana en este acuerdo. Se expone que las negociaciones respondieron a unos fenómenos estructurales que llevan a que el país busque formar parte del TLC, lo que conlleva una lucha entre industrias domésticas que buscan sacar el mejor provecho de la inserción de la isla en el TLC.

Se demostrará que la República Dominicana se inserta en el acuerdo a pesar de que su industria agropecuaria no tiene las capacidades para competir con su contraparte norteamericano, por lo que *mientras mayores las asimetrías, mayor precariedad en las industrias menos competitivas, i.e. mientras más asimetrías en el poder de negociación, más asimetrías en los resultados de ella.*

Variable Dependiente – El impacto de las asimetrías comerciales entre el sector agropecuario de la República Dominicana y el DR-CAFTA (libre comercio).

Variables Independientes:

1. ***Fenómenos histórico estructurales*** – En primer lugar, hay que identificar el rol histórico que la República Dominicana ha jugado en la región del Caribe y en el sistema capitalista mundial. Mediante un análisis histórico estructural, examinamos la relación de la isla con los mercados de Europa y Estados Unidos. En ello, vemos el desarrollo del Estado-Nación dominicano, su relación con el campesinado y cómo se insertó en los mercados mundiales, durante los siglos XIX y XX.
2. ***Transición de acuerdos preferenciales a acuerdos recíprocos*** – La República Dominicana se insertó como parte de los acuerdos preferenciales (la *Iniciativa de la Cuenca del Caribe*) que le proveyó los EEUU a los países del Caribe. Estos acuerdos le prestaban unas preferencias en materia comercial a sus subscriptores. Sin embargo, con las transformaciones geopolíticas y económicas estructurales, los EEUU presionaron hacia la firma de un TLC de corte recíproco. Ello tuvo un impacto en la política exterior y doméstica en la República

Dominicana, lo que trajo un debate político y socioeconómico en el país.

3. ***Ejecución de la política exterior dominicana en la era de la globalización*** – Desde los años noventa en adelante, los gobiernos dominicanos buscaron la manera de abrir el camino hacia una apertura a los mercados mundiales y a una nueva diplomacia que permitiese a la República Dominicana aportar a los esfuerzos multilaterales y regionales. Una vez los EEUU propone el TLC con Centroamérica, la política exterior de la isla quedó relegada a los intereses ligados con el acuerdo.
4. ***Lucha entre industrias*** – Como parte de las negociaciones hacia la firma del DR-CAFTA, las industrias domésticas dominicanas tomaron posturas a favor o en contra del TLC. Por un lado, las Zonas Francas buscaban insertarse en el acuerdo y por otro, la industria agropecuaria denunciaba sus limitaciones ante la fuerza de esa misma industria en los EEUU.
5. ***Negociaciones para la inserción al DR-CAFTA*** – las negociaciones entre la República Dominicana y los EEUU demuestran las asimetrías comerciales entre ambos socios. Ante este, se dismantelaron las preferencias comerciales que existían bajo acuerdos previos y se movilizó el comercio entre ambos países hacia una relación recíproca. Esto benefició a los EEUU en tener mayor acceso al mercado de la isla y esta accedió a ello a cambio de muy poco.

Además de las variables mencionadas, la metodología de nuestra investigación se dividirá entre fuentes primarias y secundarias.

Las fuentes primarias se basan en documentos y evidencia empírica elaborados a través de estudios hechos por fuentes del gobierno de la República Dominicana y organizaciones internacionales y regionales. También incluye artículos de periódicos predominantemente dominicanos. Un tercer recurso imprescindible para nuestra investigación son las entrevistas hechas a expertos en el tema, relacionistas internacionales, politólogos, economistas, agrónomos y funcionarios públicos del gobierno dominicano. Estas son de carácter cualitativo en las ciencias sociales, y contrasta con la evidencias empírica, basadas en diferentes tipos de documentación oficial. Como fuentes secundarias utilizamos libros de texto dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, la economía política global, y temas de desarrollo internacional que nos permiten definir términos para su profundización.

Uno de los métodos más prácticos para analizar las realidades de la economía política global es a través de los estudios de caso. Un estudio de caso es una investigación detallada de un fenómeno o tema particular. El fenómeno se estudia para determinar por qué ha ocurrido y describir sus características. Un análisis detallado permite revelar las causas del fenómeno sirviendo como un punto de partida para la construcción teórica. La fortaleza de los estudios de caso, como metodología de investigación, es que ayudan a construir o fortalecer teorías, conceptos, tipologías e hipótesis. Proveen material empírico para la investigación. En áreas donde no hay estadísticas disponibles, los estudios de caso son una de las únicos métodos de estudiar un fenómeno. Una posible desventaja de este

método sería cómo podemos saber si el caso estudiado es representativo de posibles tendencias o es único (O'Brien y Williams 2016:26-27).

Entonces, basado en el marco conceptual elaborado aquí, miramos las relaciones entre la República Dominicana y los Estados Unidos como un estudio de caso para describir el fenómeno mencionado, i.e. países en vías de desarrollo ante las asimetrías comerciales. Al ver el marco global en la evolución del régimen multilateral del comercio hacia los tratados bilaterales/regionales nos preguntamos: ¿por qué los países en vías de desarrollo firman estos acuerdos, a pesar de poner a industrias domésticas a competir bajo condiciones asimétricas? Como veremos, ello tiene una explicación política y un impacto socioeconómico. Siendo los EEUU el socio comercial más importante en la historia de la República Dominicana, podemos ver el desarrollo de esas relaciones como un caso que apunta por igual a otros países en vías de desarrollo, claro está, con características particulares debido a las condiciones intrínsecas de la cultura e idiosincrasia dominicana. No utilizamos explicaciones culturales, quizás con excepción del desarrollo de la cultura campesina en la isla (segundo capítulo), pero desde una perspectiva predominantemente política en su relación con el Estado. Más bien, nos proponemos entender las relaciones político económicas que caracterizan las relaciones comerciales internacionales con su elementos en el capital productivo y finanzas y su impacto ante las industrias domésticas y su relación con el Estado (capítulo 3).

Por lo tanto, dividimos los capítulos que siguen a continuación de este capítulo introductorio de la siguiente manera:

Capítulo 2 – En el próximo capítulo estaremos analizando las relaciones histórico estructurales de la República Dominicana con los EEUU. En particular, miramos un trasfondo histórico social del desarrollo del capitalismo en la República Dominicana haciendo referencia a las posibles teorías que explican estos cambios coyunturales. Para ello, la explicación de las transformaciones sociales en la isla requiere de un análisis no solo exógeno, sino también endógeno. Muchos trabajos críticos aducen a que el capitalismo en Dominicana estaba ligado a las condiciones de las economías centrales y, como la isla ha sido históricamente parte de la periferia, su transformación se debe primordialmente a sus relaciones con los centros capitalistas de poder. Obviamente, esto apunta más que nada a su relación con los EEUU, por lo menos desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XX. Bajo esta premisa se podría concluir que esto aún sería así, y que el desarrollo de la isla está íntimamente ligado a su relación asimétrica con los Estados Unidos (Boin y Serrulle 1981).

Para Betances (1983:60) la formación de clases en la República Dominicana se puede medir de acuerdo con la transformación agraria del país. En términos históricos, la baja población que contenía la isla durante el siglo XIX y la falta de desarrollo de las fuerzas productivas fueron características de la formación isleña. Las estructuras sociales del país se mantuvieron débiles, incapaces de fomentar un desarrollo nacional y sujetas a la penetración extranjera.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, la República Dominicana se embarcó en un proceso de modernización desigual que vio a la isla pasar por la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961) y los gobiernos dominados por la figura de Joaquín Balaguer, por un lado, y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), por el otro. Fueron años de un cambio de modelo económico hacia el turismo y las Zonas Francas, las cuales fueron dejando relegada a la industria agropecuaria, a pesar de que la

República Dominicana fue un país donde la población campesina, de mayoría minifundista, perseveró hasta bien entrado el siglo XX⁶⁴ (San Miguel 2012:35-36).

Los años ochenta se caracterizaron por dos eventos. Uno fue la crisis de la deuda que llevó al gobierno dominicano a negociar con el FMI préstamos para lidiar con el problema de la deuda a través de la disciplina fiscal. Esto transformó la economía, terminado *de facto* el periodo de sustitución de importaciones hacia un modelo orientado a la inserción hacia la economía mundial.

El otro evento fue la entrada de la isla a la *Iniciativa de la Cuenca del Caribe* (ICC) un acuerdo de corte preferencial en el cual los EEUU daba acceso a las exportaciones dominicanas en su mercado, mientras que la isla podía mantener aranceles altos para proteger sus industrias domésticas. Esto respondía a la geopolítica de la Guerra Fría, en el marco de la cual los EEUU quería otorgar incentivos de crecimiento económico, producción y finanzas al Caribe debido a Revolución Sandinista en Nicaragua y en la isla de Granada.

Capítulo 3 – El objetivo de este capítulo es examinar la transición del régimen preferencial (la ICC) al régimen recíproco (DR-CAFTA) en la República Dominicana. Ello incluye poner de perspectiva la coyuntura internacional y su impacto sobre el proceso de negociaciones. Como resultado se analiza la lucha entre industrias que influyó en los proceso de negociación y ratificación del DR-CAFTA. El fin de la Guerra Fría y el establecimiento de la OMC marcaron una nueva era de globalización política y económica y la República Dominicana buscaba insertarse a los nuevos mercados globales. Como hemos visto, los cambios, debido a la *Ronda de Uruguay*, dictaminaban que ahora el comercio debía basarse predominantemente en los acuerdos recíprocos. La isla intentó establecer una *Nueva Política Exterior* que le permitiese expandir sus relaciones internacionales, buscar nuevos socios comerciales y ser un líder en la región de América Latina y el Caribe. Ello la llevó a unirse a las negociaciones multilaterales de comercio en la *Ronda de Doha* en alianzas con grupos de países en vías de desarrollo que apoyaban temas como la agricultura y un comercio más justo.

Sin embargo, esta nueva política exterior duró poco, debido a que bajo los auspicios de los EEUU, comenzaron las negociaciones del CAFTA, el cual intentaba extender el NAFTA con una zona de libre comercio con los países Centroamericanos. Esto puso a la industria de Zonas Francas dominicanas a la ofensiva, intentando insertar a la isla en estas negociaciones. De no insertarse en el TLC, argumentaba el sector de Zonas Francas, la isla perdería acceso al mercado de EEUU frente a sus competidores centroamericanos en inversiones y producción, relegándola a un segundo plano y con la posibilidad del retiro de los EEUU del acuerdo preferencial unilateral.

Solo un acuerdo recíproco, alegaban, con un tratado que ambas partes consientan, podría preservar el acceso al mercado estadounidense y la IED necesaria para evitar una crisis en la economía dominicana con un aumento en el desempleo y la producción. Por otro lado, la industria agropecuaria ponía en duda la versión de los representantes de las Zonas Francas. Por su lado, reconocía que la industria doméstica no tendría la capacidad de competir con la agricultura y la industria pecuaria norteamericana, la cual tiene apoyo de subsidios masivos del gobierno federal estadounidense. Este debate influyó en las negociaciones para la inserción al DR-CAFTA.

⁶⁴ Para el 1960, 70 por ciento de la población vivía en el área rural y era el país de la región con las proporciones más altas de unidades agrícolas menores de cinco hectáreas.

Capítulo 4 – En el cuarto capítulo miramos el impacto y las tendencias en el comercio y la industria agropecuaria dominicana a diez años de la puesta en vigor del DR-CAFTA.

Se comienza mirando las características contemporáneas de la economía dominicana ante las realidades estructurales de la economía mundial y ante los EEUU, el cual sigue siendo su mayor socio comercial. Los países en vías de desarrollo, por lo general, responden a unas características estructurales de la economía global, y la isla no es una excepción. Entonces, vemos cómo su economía es dependiente de importaciones para satisfacer a la población y, por ende, las exportaciones son necesarias para adquirir divisas para pagar por las primeras. Ahora, bajo el DR-CAFTA, acuerdo recíproco, su relación económica presenta un déficit comercial el cual no se manifestaba bajo el acuerdo preferencial anterior, la ICC.

En segundo lugar, miramos el impacto de la liberalización en la estructura política y doméstica de la isla. Los sectores productivos tienen agravios con el control de cuotas de importación, en el cual hay acusaciones al control y acceso a las importaciones de sectores allegados al poder político. Estas alegaciones tienen importancia en la medida en que demuestran las relaciones que hay entre el acceso al Estado y el beneficio del comercio. También demuestran la pérdida de capacidad de cabildeo del sector agropecuario, el cual ha quedado rezagado ante otras relaciones de poder local.

Examinamos también las tendencias de la industria agropecuaria bajo el TLC. Se pueden apreciar ya tendencias en la liberalización de la industria, aunque todavía se mantienen contingentes arancelarios para muchos productos que, como parte de la negociación del TLC, tienen periodos más extensos para hacer ajustes ante la entrada de mercancías agrarias y pecuarias del Norte.

Conclusión – Finalizamos nuestra investigación con unas últimas observaciones y referencias en relación al libre comercio, los debates actuales sobre las posibilidades de renegociar el TLC y su impacto socioeconómico a largo plazo.

Capítulo II

Trasfondo histórico-estructural de la República Dominicana y su relación con los EEUU: desde los inicios del capitalismo isleño hasta los tratados comerciales preferenciales

2.1 Introducción

El propósito de este capítulo es presentar un análisis histórico-social y estructural de la República Dominicana en varios aspectos relacionados con el modelo de desarrollo. Nuestra investigación intenta presentar las asimetrías comerciales actuales, tomando la industria agropecuaria como estudio de caso. Por tal razón, hemos dividido este capítulo en diversas etapas históricas en las que se analizan tres temáticas:

1 - El desarrollo del aparato del Estado como ente de poder político que fomenta las condiciones socioeconómicas y el proceso de modernización de la isla.

Como parte de nuestro análisis, estudiamos la formación del Estado dominicano. Inicialmente, en su lucha por la independencia, primero de Haití y luego de España, el Estado tuvo un papel minoritario en una etapa pre-capitalista, pero a medida que se intenta desarrollar relaciones sociales de producción capitalista, los poderes públicos comienzan a tener un juego más preponderante en la vida de la población. Lo podemos ver también en sus relaciones exteriores comerciales y cómo estas van cambiando; primero con algunos socios europeos en el Siglo XIX (Inglaterra, Francia, Holanda, Alemania) y luego predominantemente como cliente de los EEUU. A ello añadimos que a través de la deuda pública y por razones geopolíticas, el Estado desarrolló una cultura política que por razones estructurales mantiene muchas de sus características.

2 - El campesinado como un actor político fundamental en la historia del país.

Entre las variables que analizamos aquí está el papel que jugó el campesinado como agente en los procesos socioeconómicos y políticos de la isla. De acuerdo con nuestra investigación, la República Dominicana fue uno de los países en América Latina y el Caribe en los que el campesinado jugó un papel extenso y era una mayoría importante hasta bastante entrado el siglo XX. En este capítulo, examinamos su relación con el Estado y el comercio doméstico e internacional. Por ejemplo, las políticas domésticas que se fueron estableciendo para la ruralía estaban atadas a intereses que fomentaban la exportación de los rubros tradicionales y se establecían para pagar deudas con financieros internacionales. En la medida en que se incorpora a la isla en los circuitos de acumulación privada, ello tendrá un impacto en el campesinado como agente social. Por ende, miramos la relación entre el Estado y el campesinado y cómo se relacionan con las anteriores. Esto nos ayuda a explicar la relación de la agricultura y la ruralía con las relaciones exteriores del país.

3 - El proceso histórico del colonialismo y poscolonialismo, las relaciones comerciales asimétricas, y en particular la relación dominico/estadounidense en perspectiva histórica.

Examinamos cómo desde las primeras crisis de deuda pública de la República Dominicana, basado en la exportación de caña de azúcar, la isla fue desarrollando una relación histórica con los EEUU que, como demostraremos al final de nuestra investigación, se mantiene vigente hasta hoy (aunque con otras características que miraremos más adelante). Así vemos la relación con los EEUU a través de los primeros líderes de Estado, las diferentes invasiones norteamericanas, la dictadura trujillista y gobiernos posteriores. Además, concluimos el capítulo presentando cómo ello llevó a la

construcción del régimen regional de la *Iniciativa de la Cuenca del Caribe* (ICC). Demostramos que por razones geopolíticas, los EEUU ofrecieron a países regionales de la cuenca del Caribe acceso preferencial a su mercado. A pesar de que muchos países de la región ya se acogían al régimen del *Sistema General de Preferencias* (SGP) bajo el GATT⁶⁵ (que le proveía acceso preferencial) la ICC influyó en traer unos cambios sustanciales al régimen agroexportador y ayudó a cimentar el sector de Zonas Francas en la isla. Como veremos, tanto el impacto de la ICC más las reformas neoliberales dictaminadas por el FMI, sentaron las bases para la transición de la agro-exportación de la isla de productos tradicionales a no tradicionales y hacia una economía de manufactura y servicios, basado en Zonas Francas y turismo.

2.2 La formación de la nación y el campesinado antes del capitalismo

La historia de Dominicana está íntimamente ligada a la historia de la República de Haití. La colonización de la isla y subsiguiente independencia, se ha forjado a través de una tumultuosa relación entre ambas. Bajo la era colonial, ambas respondieron a las necesidades de sus metrópolis y la posición de cada una dentro del desarrollo del capitalismo agrario que se desarrolló con el comercio Atlántico durante los siglos XVII y XVIII. La marca de las revoluciones norteamericanas, francesas, y en especial la haitiana, tuvieron un impacto profundo en la sociedad, economía y política dominicana.

De acuerdo con San Miguel (1998:43-44), durante el siglo XVI, a comienzos de la colonización, la economía de exportación se basó en el azúcar. Para los siglos XVII y XVIII, hubo cambios en la estructura económica, que entonces se dedicaba al ganado y a una producción agraria basada en la subsistencia. De hecho, San Miguel plantea que la estructura agraria en Santo Domingo (como se conocía a la isla durante este período) era relativamente abierta en comparación con la sociedad de plantación que desarrollaron los ingleses, franceses y holandeses en otras islas del Caribe. Por ende, y a pesar de su escasa población, Santo Domingo fue desarrollando un campesinado dedicado a la agricultura de subsistencia y a pequeña escala y con amplio espacio a la tierra, con una relación escasa o ninguna con el Estado. La situación campesina cambió poco hasta que los eventos presentaron una nueva condición a nivel internacional para integrarse a las redes de acumulación global.

En las Antillas Españolas la tierra se dividió en los llamados *terrenos comuneros*, que tiene sus orígenes en costumbres y leyes de la Castilla medieval y en la cual la tierra se destinaba para uso común en ejidos para los habitantes de un dado municipio. Este sistema se transporta con la colonización española de las Américas. Durante el período del colonialismo español, la tenencia de la tierra era otorgada a través de una Capitulación, una Merced Real o un acto de Composición de Tierras. A pesar de que se heredaba entre los hijos del teniente, la lejanía a las ciudades hacía difícil su regularización y además había incertidumbres en sus límites y por la apropiación informal de las tierras. La herencia seguía siendo común pero también se incorporaban

⁶⁵ El *Sistema General de Preferencias* (SGP), es un sistema arancelario preferencial que prevé un sistema formal de exención de las normas más generales de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC). Pero existía con anterioridad en el *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio* (GATT). Este régimen le daba una exención a los países en vías de desarrollo del principio de *Nación Más Favorecida* (NMF) que obliga a los países miembros de la OMC a tratar las importaciones de los demás países miembros de la OMC de manera igualitaria a las de sus socios "*más favorecidos*", es decir, mediante la imposición de aranceles iguales a todos. Mientras la OMC permite este tratamiento, es otorgado unilateralmente por los Estados.

compradores del dueño original. De acuerdo a Vega Boyrie (2000:90) los terrenos comuneros eran una especie de derecho consuetudinario que se repetía a través del tiempo para convertirse en una forma de propiedad territorial.

El imperio español se distinguió por la explotación de la minería en su colonización de Las Américas, teniendo como joya de la corona el oro y la plata que provenían de México y América del Sur. Por ello el Caribe quedó relegado a un estatus secundario. Islas del Caribe como Santo Domingo y Puerto Rico, quedaron menguadas en su importancia económica para la corona. Por ello no debe sorprender que en la frontera entre Saint Domingue (Haití) y Santo Domingo se desarrollara un intenso contrabando (Lozano 2001:62). Con las revoluciones que sacudieron el mundo atlántico entre fines del Siglo XVIII y principios del XIX, Dominicana tuvo que luchar por su independencia de subsiguientes invasiones haitianas, francesas e inglesas que impusieron condiciones o devastaron la tradición ganadera de la parte oriental de la isla, lo cual subsiguientemente llevaría a una reorientación de la producción de la isla y de su economía agraria para incorporarse a los mercados mundiales una vez su independencia estuviese asegurada.

La economía de hatos para carnes y cueros para la exportación fue la actividad económica dominante durante el período colonial, pero para la década de 1870, la producción estaba dirigida predominantemente para el consumo interno. El declive de la economía de hateros comienza con la Revolución Haitiana (1791-1804). Haití había sido el mercado principal de los ganaderos dominicanos, pero al estallar la revolución, las exportaciones de carne a ese lado de la isla mermaron.

Antes de la Revolución, y a pesar de las políticas mercantilistas de los poderes coloniales, el área francesa importaba productos del campesinado del área oriental. En el área española, predominó la economía de hatos, sirviendo para producir carnes y pieles que abastecían al área francesa. De esta manera, podríamos implicar como una variable, que el desarrollo del campesinado dominicano fue producto de la relación con el Saint Domingue esclavista de la zona occidental de La Española. Sin embargo, no fue hasta el siglo XIX que, a raíz del desarrollo de exportaciones como el del tabaco en el Cibao, el campesinado dominicano⁶⁶ se insertaría en el mercado mundial (Lozano 2001:62-63).

Al decaer la ganadería en el Cibao, la producción de tabaco a pequeña escala comenzó a tener auge. Los mercaderes europeos financiaron la producción de tabaco y la exportación de maderas. Esta nueva demanda fue resultado de la ocupación británica de la Habana, Cuba (1761-1762) y por el incremento del poder de compra de bienes de lujo que vino con la expansión de la Revolución Industrial. Esto llevó a que el tabaco se convirtiese en la actividad económica dominante de la región del Cibao. Debido a la abundancia de tierra, el valor de esta comenzó a incrementarse en la medida en que la producción del tabaco crecía. La provincia de Santiago, en la región Norte, se convirtió en un centro para la financiación foránea del tabaco y mercaderes extranjeros construyeron almacenes para depositar la hoja de tabaco en la provincia de Puerto Plata (Betances 1983:61).

⁶⁶ Lozano (2001:62) argumenta que el campesinado dominicano se forjó a raíz de su oposición a la política mercantilista imperial, bajo el contrabando, por ejemplo. Este cita la explicación del antropólogo norteamericano Sidney Mintz, el cual explica que el campesinado en el Caribe es un “campesinado reconstituido”. Esto significa que el campesino en dicha región no es de origen campesino como tal, sino de origen esclavo, desertores o fugitivos de plantaciones, que se van estableciendo en áreas del Caribe y se convierten en campesinos resistiendo las políticas imperiales impuestas desde el exterior.

De acuerdo a San Miguel (1998:44) durante lo que él denomina como el “*Período de la dominación haitiana*” (1822-1844), el régimen haitiano extendió su control por toda la isla intentando alterar el régimen de tierras, y por ende, cambiar la base de la sociedad rural. Posiblemente por su propia experiencia como ex colonia francesa, los haitianos intentaron darle prioridad a la agricultura de exportación a costa de la ganadería y la subsistencia prevaleciente en el área oriental de la isla⁶⁷. Este intento de cambiar la base agraria de oriente, provocó un descontento entre los campesinos, y llevó a que los haitianos en el poder desistieran de su implementación.

Por igual, San Miguel (1998:44) admite que el período de la dominación haitiana sí contribuyó al fortalecimiento del campesinado dominicano. Por un lado, San Miguel establece que la liberación y emancipación de los esclavos, primero en el lado occidental y luego en el oriente de la isla, permitió una repartición de tierras entre libertos y campesinos. También menciona que fue un período de relativa estabilidad que permitió la expansión económica de actividades del campesinado, como por ejemplo, la exportación del tabaco, el cual tenía una gran demanda en Europa⁶⁸.

El resultado final al que apunta San Miguel (1998), es que el efecto más importante que tuvo la Revolución Haitiana y su subsiguiente ocupación del área oriental de la isla, fue un bloqueo al establecimiento de una economía de plantación en Santo Domingo. De hecho, esta no sería implementada en Dominicana, como veremos, hasta mucho más tardar al siglo XIX. La revuelta antiesclavista y anticolonial en Haití llevó al debilitamiento de las economías de plantación en la isla en general, y por ende, fue un resultado que benefició a los sectores campesinos como consecuencia del proceso revolucionario que surgió de los esclavos haitianos⁶⁹.

Al independizarse la República Dominicana de Haití en 1844 (su primera independencia), las posibilidades de un desarrollo independiente y la formación de una burguesía nacional que construyesen una economía viable eran bajas. La economía de exportación/importación estaba subordinada a la expansión del sistema de intercambio desigual, y consecuentemente, el desarrollo que se llevó a cabo estaba condicionado por intereses comerciales y capital financiero del extranjero. En este sentido, gran parte de la situación que se vivió a finales del siglo XX se puede trazar a los orígenes de la

⁶⁷ Un punto que podría servir de reflexión histórica sería entender las luchas internas en Haití y las diferentes justificaciones de la posición de la isla en su totalidad. Además de la necesidad de unir la isla bajo un solo gobierno después de la independencia, el gobierno haitiano sufría de divisiones internas fundamentados en diferencias de clase y de control de la tierra. Además, el pago subsiguiente a Francia por las “perdidas” de las riquezas de explotación de la mano de obra esclava y la agricultura de exportación colonial, pudo haber llevado a los líderes haitianos a considerar la toma de toda la isla, no solo como una cruzada antiesclavista sino también como una alternativa a poder ampliar su economía de exportación para lidiar con las deudas a Francia entre otras.

⁶⁸ San Miguel menciona que entre 1822-1844 la exportación de tabaco aumentó estableciendo la venta de la hoja a comerciantes europeos, entre ellos alemanes.

⁶⁹ Después del fin de la dominación haitiana del lado oriental de la isla, menciona San Miguel (1998:46) que el regreso breve de la dominación española (1861-1865) no impactó profundamente la estructura económica y social del país. San Miguel plantea como hipótesis la movilización de sectores negros y multaos en temor de la reimposición de la esclavitud y el rechazo del campesinado dominicano a medidas de parte del gobierno español en la imposición de contribuciones para la corona.

transformación agraria y la formación de las clases sociales que sufrió el país en esa coyuntura⁷⁰ (Betances, 1983:60).

Los bloques dominantes estaban compuestos por los ganaderos, terratenientes y exportadores de maderas y tabaco. A estos grupos los dividían sus aspiraciones al poder político. Los ganaderos y mercaderes de madera se alternaron en el poder entre 1844 a 1875, a pesar del reto que les presentaban los exportadores de tabaco del Cibao, quienes recibían apoyo financiero foráneo. Sin embargo, la historia de este período no se limita a una lucha por el poder entre estos sectores económicos. Las clases dominadas, primordialmente los campesinos que cultivaban tabaco, así como una ascendiente clase comercial pequeño burguesa, representaron las fuerzas opositoras del país durante el período mencionado⁷¹.

Desde la década de los 1830 en adelante, elementos de este sector organizaron el grupo de los Trinitarios, el cual buscaba la independencia de Haití y querían formar una república burguesa democrática similar a los EEUU y aquellas en Europa. La figura más conocida de este movimiento lo fue Juan Pablo Duarte, el hijo de un mercader español (Betances, 1983:62).

Los Trinitarios tuvieron un apoyo popular, pero fue el sector más próspero del país, el de los ganaderos y los madereros, el que dirigió los rumbos de la nación después de la independencia. Un ganadero, Pedro Santana, se convirtió en su primer presidente. Una vez en el poder, Santana persiguió y exilió a líderes de los movimientos ajenos a sus intereses. El interés de los hateros y madereros era de anexar el país a un poder extranjero. Los caudillos de esta época, Santana y Buenaventura Báez, argumentaban que el país era muy débil para sobrevivir por sí solo. Sin embargo, un análisis de este período, conocido como la Primera República (1844-1861), demuestra que lo que los llevó a buscar la re-anexión con España fueron sus intereses económicos. Los ganaderos y terratenientes estaban en declive desde antes de la Revolución Haitiana, y no tenían influencia en la región del Cibao, donde vivía la mayoría de la población. Además, los intereses agrarios y comerciales burgueses del Norte retaban el poder político de estos. Por ende, pensaban que sus intereses económicos estarían mejor protegidos bajo dominación colonial.

Los Trinitarios, que representaban la clase comercial pequeño-burguesa, argumentaban que la independencia sería la mejor opción. A pesar de que las diferencias entre Trinitarios y el bloque dominante era evidente durante este período, estos se unieron para buscar la salida de los haitianos, los cuales rehusaban aceptar y reconocer un estado independiente dominicano. Después de la consolidación de la independencia de Haití, las contradicciones internas entre las clases sociales salieron a relucir, y la búsqueda de

⁷⁰ Mientras que nos toca determinar hasta qué punto la isla ha surgido de un estado de dependencia en su relación con los EEUU y ha podido desarrollar una economía nacional donde, inclusive, sus relaciones internacionales se hayan diversificado a tal nivel que se podría hablar sobre una país que tenga real soberanía, es parte de una conclusión a la cual debemos llegar y la cual tocaremos en subsiguientes capítulos.

⁷¹ Durante una entrevista con el historiador Pedro San Miguel (2016), mencionó que mucha de la tradición en la siembra y la cosecha del tabaco ha sido un factor clave en la formación de la identidad nacional y particularmente regional del Cibao. San Miguel citó al sociólogo dominicano del siglo XIX, Pedro Francisco Bonó, el cual declaró: “*El verdadero padre de la patria es el tabaco*” por el impacto económico y social que jugó dicho cultivo en la sociedad dominicana.

protección extranjera explica estos intereses opuestos. Los ganaderos y madereros temían la creciente influencia de los sectores del Norte (Betances 1983:64).

Esta amenaza se hizo más evidente para la década de los 1850; el interés de los ganaderos y madereros llevó a Santana a anexar el país a España en 1861. Sin embargo, esta nueva ocupación española llevó al desarrollo de la identidad nacional dominicana. Además, el nuevo régimen militar impuesto por los ibéricos incluyó la implementación de nuevos impuestos que tributaban a la corona española. Una vez comienza una rebelión en contra de esta nueva dominación española, otros poderes foráneos financiaron el proceso, a través de sus relaciones económicas con los tabacaleros del Cibao y con los madereros del Sur. Por ende, la intervención de fuerzas extranjeras en la historia del país está marcada desde el proceso de independencia. Por ejemplo, cuando en 1853 Santana tenía problemas en mantener las fuerzas haitianas fuera de territorio dominicano, la Reina Victoria de Gran Bretaña le escribió una carta asegurándole del apoyo británico en caso de agresión. Durante este período, los británicos controlaban el sector de importaciones/exportaciones dominicano y temían que los EEUU, los cuales controlaban el comercio haitiano, acapararían el comercio de la isla en su totalidad (Betances 1983:64).

Lozano (2001:61) describe el desarrollo del modo de producción capitalista en la República Dominicana como un fenómeno de finales del siglo XIX. Este suceso estuvo ligado a la expansión de la economía de exportación, mediante la cual Dominicana se vincula al mercado mundial, como por ejemplo, el desarrollo de una industria de exportación de tabaco en la región del Cibao. A través de una red compleja de relaciones sociales, se vinculaba a los pequeños productores del tabaco con comerciantes regionales que distribuían el producto a las ciudades para la exportación.

Las diferencias económicas regionales en el siglo XIX se podrían describir, entonces, como la predominancia de los hatos ganaderos en el Este, en el Sur el desarrollo de una industria de madereros, y en el Norte (en el Cibao) un campesinado que exportaba tabaco. En particular, el desarrollo de la industria tabacalera, es un ejemplo de un campesinado integrado a la economía mundial, en relación con una clase comercial intermediaria que responde a las necesidades del mercado exterior.

Hasta la década de los 1870, la República Dominicana estaba solo parcialmente integrada al sistema capitalista mundial en expansión. La formación de un sector económico nacional dominante estaba limitado al control de los comerciantes foráneos de la industria de importación/exportación. Sin embargo, ocurrieron eventos internacionales que impactarían la formación de las clases sociales en la isla. En 1868 surge la “*Guerra de los Diez Años*” en Cuba, llevando a una baja en la producción de azúcar en un momento en el cual aumentaba la demanda. Muchos cubanos se exiliaron en la República Dominicana debido a la guerra, trayendo consigo conocimientos técnicos y dispuestos a invertir en la producción del azúcar. Esta producción se instauró en el sudeste del país llevando al desarrollo de instalaciones productivas, transformando la estructura agraria de la región y sentando las bases para un enclave económico monopólico. Debido a la producción de azúcar a gran escala, la inversión de capital comenzó a transformar la economía agraria. Betances (1983:65) describe esta etapa como *capitalismo dependiente pre-monopólico*.

Los extranjeros continuaron dominando la industria azucarera, disfrutando de ventajas debido a que las clases en el poder no les imponían impuestos y el valor de la

tierra era muy bajo. De treinta plantaciones y molinos que se establecieron entre 1875 y 1882, cuatro eran centrales, o sea, recibían caña de campesinos contratados como colonos. Estos molinos necesitaban infraestructura que incluía ferrocarriles para transportar caña de los campos y azúcar a los puertos. Las nuevas alternativas de transporte contribuyeron a la migración interna y el desarrollo de nuevos pueblos y el incremento de la población. El crecimiento de la industria azucarera causó una limitada modernización de los pueblos y ciudades.

Para poder apreciar el impacto de la industria azucarera en el sudeste del país, hay que recordar que estas regiones se habían dedicado al cultivo de ganado para el consumo interno desde el siglo XVIII. En conjunto con ello, las plantaciones azucareras producían también para el mercado local. Además, muchas áreas de esta región contaban con una densidad poblacional baja y el sistema de tenencia de la tierra se caracterizaba por la ausencia de títulos legales, lo cual hacía difícil determinar a quién le pertenecían las parcelas. Fuera de esta área, había pocos terratenientes y en general, la tierra estaba dividida en pequeñas unidades agrícolas (Betances 1983:66).

La producción de azúcar a gran escala transformó formas pre-existentes de producción. La industria azucarera desplazó de manera violenta a muchos campesinos de sus tierras comunales y los convirtieron en trabajadores del agro. Los terratenientes de mediana escala que producían productos tropicales ahora se convertían en colonos para la industria azucarera. Para mantener la apariencia de legalidad, las compañías azucareras forjaban títulos de tenencia de la tierra. Es importante enfatizar que no todos los campesinos abandonaron sus tierras en busca de mejores salarios o por la baja densidad de población en el sudeste. Muchos fueron despojados de sus tierras y no tuvieron más alternativa que aceptar las condiciones de explotación del azúcar (Betances 1983: 66).

De acuerdo con San Miguel (1998:46-47), desde la independencia con España en 1865, el Estado dominicano jugó un papel casi inexistente durante el resto del siglo XIX. Este dependía de los gobiernos provinciales y organismos municipales con los cuales mantenía una relación clientelista con líderes locales, caciques, o líderes regionales. Por ejemplo, en la frontera con Haití, a pesar de mantener milicias que defendían proclamas de soberanía nacional, muchos de estos mantenían relaciones informales de intercambio con el otro lado que incluían transacciones comerciales y relaciones socioculturales. Solo en regiones integradas de manera más “formal”, tenía el Estado algún alcance real en la población. El campesinado era en definitiva la población de la cual el Estado tenía menos control.

Para mediados del siglo XIX, la economía de hateros (ganaderos y productos derivados) y de subsistencia en tierras comunitarias eran las actividades productivas en la porción este del país. A través del período colonial, los hateros, en cercana relación con la burocracia colonial, se convirtieron en *caudillos* que constituían una elite social y económica. Pocas familias controlaban grandes extensiones de tierra y controlaban las vidas de campesinos que vivían bajo subsistencia o sin tierra.

En las áreas de producción de azúcar como Baní, Azua y Santo Domingo, existían pocas plantaciones tradicionales y relaciones sociales semi serviles. El nivel de tecnología de estas plantaciones era limitado y los medios de producción por lo general ineficientes. Los niveles de desarrollo de los molinos dependía de la cantidad de tierra que poseían, pero la tenencia de tierra era, por lo general, pequeña. Al igual que el resto

de las actividades económicas dominantes, la familia⁷² era la base de producción y solo en las plantaciones más grandes existía el trabajo campesino asalariado (Betances 1983:62-63).

2.3 La transformación agraria y la relación “exclusiva” con EEUU (1870-1916)

A pesar de que la restauración de la independencia en 1865 fue un proceso positivo en el establecimiento de una república “democrática” burguesa y en el desarrollo de la identidad dominicana, la economía nacional se mantenía débil y ninguna de las clases sociales dominantes pudo tomar la iniciativa para fomentar un desarrollo nacional. El país continuaba exportando tabaco y caoba e, igualmente, los mercaderes europeos y norteamericanos continuaban dominando el comercio isleño. Como se señaló, fue con el desarrollo de una industria azucarera a finales del siglo XIX, que llegó una penetración más profunda de elementos extranjeros y del desarrollo de una clase capitalista doméstica (Betances 1983:65).

Con el desarrollo de la economía azucarera se empieza a establecer una industria exportadora para el último tercio del siglo XIX, y Dominicana se vincula al mercado mundial propiamente en términos modernos. La industria azucarera determinaría el desarrollo del capitalismo y la transformación sociopolítica de la República Dominicana. Los intereses azucareros definieron la evolución de la “Banda Sureste” en ciudades como Santo Domingo y San Pedro de Macorís, convirtiéndolos en importantes centros urbanos. También desplazaron el poder político de los campesinos/comerciantes de la zona del Cibao. Esto presentó la formación de clases que se forjaría a raíz del desarrollo capitalista exportador (Lozano 2001:63-64).

Debido a su escasa población, alrededor de 150,000 personas en 1871, la administración efectiva de todo su territorio muchas veces parecía difícil, al lado de lo que consideraban la amenaza de una invasión haitiana. Por ende, la política del país, y sus relaciones exteriores, estaría marcada por la búsqueda de una alianza con terceros países que proveyeran protección económica, política y militar. Para negociar con fuerzas extranjeras, Dominicana ofrecía toda una serie de concesiones económicas y militares al país que pudiese concederle protección. Esto incluía la venta o arrendamiento de la península de Samaná, la cual era de gran valor estratégico militar para cualquier potencia que quisiese tener presencia militar táctica en el Caribe. Muchas veces, el temor del vecino haitiano estaba más ligado al miedo a la oposición política de algunos regímenes dominicanos, lo cuales entendían que Haití proveía asilo a la oposición política dominicana y, posiblemente, tramaban desde allí su asalto al poder (Moya Pons et al. 2001:107).

En sus relaciones con Europa, las rivalidades de los estados europeos podían darle cierta ventaja de negociación al gobierno dominicano que estuviese al mando, aunque ello también tuvo sus consecuencias. Entre diferentes negociaciones con gobiernos europeos, comienzan a penetrar el capital extranjero que formaron parte de las negociaciones: Inglaterra suministró uno de los primeros préstamos extranjeros a Dominicana por 420,00 libras esterlinas, conocido como el “préstamo Hartmont” cuyas

⁷²La producción no agropecuaria consistía de una industria rural doméstica, en la cual artesanos y mujeres participaban. Su producción se limitaba a la familia y era poco habitual que se basase en trabajo asalariado. Esta industria respondía a las necesidades de una sociedad agraria. Tanto en la industria doméstica agraria y en las artesanías urbanas, la división social de trabajo era prácticamente inexistente.

obligaciones tendrían un impacto a largo plazo. También penetró el capital francés con el establecimiento de un banco nacional y un telégrafo, además de intereses navieros. También, el producto más importante para la exportación durante finales del siglo, el tabaco, llevó a una relación con los alemanes, los cuales venían a áreas del Cibao como compradores y agentes.

Esta rivalidad que existía entre las potencias europeas les daba margen de negociación a los gobiernos dominicanos en sus relaciones exteriores con estas. Pero no fue así con los EEUU, en la medida que este se fue convirtiendo en un poder hegemónico en la región. En adelante, los intereses norteamericanos serían los que dictaminarían su relación con la República Dominicana, en la medida en que luchas internas en los EEUU, entre partidos políticos, el capital norteamericano y diferentes instituciones gubernamentales se disputaban sus intereses en la isla. Esto puso a los gobiernos dominicanos en una situación más dependiente hacia su vecino del norte. Como menciona Moya Pons (et al. 2001:108):

“Ningún crecimiento de la población, de los recursos económicos o de la estabilidad organizativa durante este período podía impedir que la dependencia dominicana de los Estados Unidos se hiciera más honda y más fuerte”.

Lozano (2001:66) describe también al desarrollo de un proletariado agrícola en el sentido moderno, ligado al desarrollo de la industria del azúcar en la isla, el cual dependía de la zafra estacionaria. Una crisis en el mercado del azúcar azotaría la industria durante el decenio de 1880 al 1890, llevando a la concentración del capital azucarero, con la caída de los precios y los salarios. Esto llevó a que muchos trabajadores en la industria de la caña se retirasen de esta como método de subsistencia. Ello significó una importación de mano de obra extranjera⁷³.

Según Lozano (2001:70), para fines del siglo XIX y principios del XX, la expansión de un proletariado cañero se limitaba por las siguientes razones: el atraso de la economía dominicana, en particular de sus fuerzas productivas, su limitado mercado local y su escasa población. El mercado era controlado o dirigido hacia afuera y las clases propietarias, como los terratenientes, importadores y extranjeros, que controlaban la industria del azúcar, también controlaban el excedente. A estos grupos no les interesaba invertir el capital necesario para comenzar una transición profunda de la economía dominicana hacia un proceso de *“modernización”*.

Después de la segunda independencia, establecida en julio de 1865, la inestabilidad política azotó a la isla por los siguientes 15 años, hasta el gobierno de Ulises Heureaux, quien llevó al país a contraer grandes deudas internacionales. Este período también presenta una transición, de la cual Dominicana pasa de ser un socio comercial casi exclusivo de Europa, hacia los EEUU, o como lo describiría Moya Pons (et al. 2001:105), un “estado cliente” de los Estados Unidos.

Como uno de los signos del comienzo de la *“modernización capitalista”*, el debate sobre el control del Estado, los derechos de propiedad, el modo de producción, y las relaciones internacionales (i.e. su inserción a las redes de capital transnacional) serían

⁷³ La mano de obra que prevaleció durante el primer cuarto del siglo XX era predominantemente de las Antillas Inglesas. De acuerdo a Lozano (2001:66) entre 1884 y 1922 llegaron 38,894 braceros ingleses de Saint Thomas y de las Islas de Barlovento inglesas. Estos se le conocía como “cocolos”. Después de la ocupación militar estadounidense, los migrantes fueron predominantemente haitianos.

una parte importante de los cambios que ejercerían la superestructura jurídica en la sociedad dominicana para finales del siglo XIX.

Una de las maneras en que el Estado comenzó a tener más influencia en la vida de los dominicanos fue a través de la regulación de la propiedad de la tierra. Se intentó modernizar el sistema de tenencia de tierras eliminando los terrenos comuneros de origen colonial. Para dar paso a un sistema de propiedad privada, había que eliminar los terrenos comuneros que se basaban en los “*pesos de acción*”, los cuales le daban capacidad de coadueñarse de una cantidad de tierras que no interfiriera con otros ocupantes. Para la élite de finales del siglo XIX, el sistema de los terrenos comuneros les imposibilitaba una agricultura “*moderna*” y la inversión extranjera en el sector agrario (San Miguel 1998:47-48).

Para finales del siglo XIX y principios del XX, se legisló para eliminar dicho sistema. Dos leyes en particular, la “*Ley sobre división de los terrenos comuneros*” de 1911, y la “*Ley de registro de la propiedad territorial*” de 1912 fueron de los intentos más pronunciados para terminar con el sistema anterior. En efecto, estas solidificaron los derechos de propiedad a través de registrar las tierras, derechos de arrendamiento, compraventa y herencias. Para San Miguel (1998:48) esto se debió a dos fenómenos: en primer lugar, el creciente poder del Estado sobre las masas rurales, y segundo, la creciente comercialización de la tierra.

Aunque las compañías azucareras habían despojado a los campesinos de sus tierras, no fue hasta el 1911 que se implementó la primera ley que intentó dividir las tierras comuneras. El mismo año, el gobierno promulgó la *Ley de Franquicias Agrícolas* en un intento para darle ímpetu a la tenencia de la tierra existente. Los productores de azúcar, incapaces de hacer desaparecer el sistema comunal de tierra, apoyaron estas nuevas leyes, las cuales facilitaban la apropiación de tierras campesinas. Todos los terratenientes ahora necesitaban títulos oficiales. Como resultado, un gran número de títulos falsos surgieron como un medio para expropiar a los campesinos de sus tierras, de las cuales no necesitaban títulos con anterioridad. Además, la ley permitió la importación e instalación de equipo industrial a bajo o ningún impuesto, dio exenciones contributivas y removi6 los impuestos para productos para exportación por un período de ocho años. También legalizó la tenencia extranjera de la tierra y no limitó la cantidad y la capacidad de expansión de la tenencia de tierras ligadas a la producción de azúcar y otros productos para la exportación. En particular, la ley benefició predominantemente a la industria azucarera (Betances 1983:69-70).

Esta comercialización, explica San Miguel, fue disímil en diferentes regiones del país. En áreas donde ya existía una economía campesina comercial o de corte latifundista, se manifestó el interés de la comercialización de la tierra como manera de proteger los terrenos campesinos. Por ejemplo, en el área del Cibao, el aumento del registro de propiedad a principios del siglo XX se convirtió en un mecanismo de defensa en contra de la desposesión basada en un asalto latifundista de demostrar títulos de tierra, aunque estos fuesen falsificados. En otras regiones del país que no tenían la misma dinámica agraria y campesina como la del Cibao, el proceso de expropiación fue mucho más contundente. Debido a su escasa población permitió un proceso de expropiación, donde empresarios “*modernos*”, en particular de corporaciones azucareras, implementaron una política de apropiación de las tierras campesinas (San Miguel 1998:49).

De esta manera, se presentan diferencias regionales en modelos opuestos que explican el desarrollo de la economía de mercado, la extensión de poder estatal y su impacto y relaciones con el campesinado. Por ejemplo, en áreas como Santiago, el campesinado pudo sobrevivir este proceso sin grandes cambios a su estilo de vida, por lo menos durante este período temprano del siglo XX. En áreas como San Pedro de Macorís y La Romana, el campesinado fue desplazado en busca de otras tierras o fueron incorporados a la mano de obra.

Los intereses azucareros con relación a las luchas por el poder comienzan a partir de la década de los 1880, en particular durante la presidencia de Ulises Heureaux⁷⁴. La dictadura de Heureaux recibía apoyo de parte de la industria azucarera y de los acreedores internacionales. Debido a ese apoyo, Heureaux pudo organizar un ejército y una burocracia, que apelasen a la “*unidad nacional*” (Báez Evertsz 1978:30). Heureaux tomaba prestado de intereses foráneos o de los azucareros para aplastar o comprar a caudillos rivales. Cuando no podía recaudar dinero, Heureaux emitía bonos supuestamente respaldados por el Banco Nacional de Santo Domingo. Estas llamadas “*papeletas de Lilís*”⁷⁵ no eran aceptadas por los comerciantes y en 1899 se llamó a una huelga general. Heureaux, entonces, se mantuvo en el poder a través de la represión.

Sin embargo, estas protestas no fueron la razón para la caída del gobierno de Heureaux, sino la rápida y contradictoria inmersión del Estado dominicano al sistema de crédito internacional. El impacto del capital extranjero se hacía sentir en la medida que Heureaux intentaba lidiar con los diferentes conflictos políticos y con la nueva burguesía que en muchos casos no lo veía con simpatía. Para poder pagar el préstamo *Hartmont* (1869) y no depender de los créditos locales, se estableció más de un préstamo con el banco holandés *Westerndorp and Company*. Esto servía para mejorar la infraestructura local y pagar favores políticos para mantenerse en el poder. Parte del acuerdo con *Westerndorp* fue permitirles co-administrar las aduanas de la isla para dividir las ganancias entre el Estado y el pago de la deuda. Con la quiebra de *Westerndorp*, el banco fue comprado por una agencia neoyorquina la cual se nombró la *San Domingo Improvement Company*. Un año antes se había firmado un tratado comercial entre la República Dominicana y los EEUU el cual eximía una lista de productos de ambos países del pago de aduanas entre ambos países, provocando la protesta de muchos países europeos.

Según Moya Pons et al.(2001:113): “*La pérdida de la preponderancia europea en los asuntos económicos y financieros de la República Dominicana era ya un hecho*”.

2.4 La primera invasión y ocupación de los Estados Unidos

Para la década del 1890, con un alto nivel de inversión en el sector azucarero, se desarrolló un enclave particular, subordinado a otros sectores económicos. El colapso de los precios del azúcar para la misma década no precipitó un declive del sector, sino que aceleró los procesos de centralización y concentración de la industria. Aquellos que todavía contaban con un bajo nivel técnico y capital individual, fueron desapareciendo a favor de aquellos con tecnologías de producción más avanzada y organización centralizada. A la vez, una transferencia del control económico pasó de manos europeas

⁷⁴ También conocido como Lilís, Heureaux fue presidente de la República Dominicana en varias ocasiones desde 1882 hasta su asesinato en 1889. Mantuvo el poder durante estos periodos.

⁷⁵ Apodo que se le dio a Heureaux.

hacia estadounidenses. Estos eventos constituyeron el principio de lo que sería una subordinación de la industria azucarera bajo control norteamericano. Este proceso fue parte de la política exterior de EEUU hacia la región del Caribe en general (Betances 1983:68).

Para los Estados Unidos, la región del Caribe era parte de su “esfera de influencia”. También, la formación de capital acelerado creó la necesidad para nuevos mercados de inversión. Además, durante la *Primera Guerra Mundial*, debido a la escasez del azúcar de remolacha, se hizo más rentable la cosecha de caña de azúcar en el Caribe. La región se había distinguido por rivalidades imperiales, que aun los británicos y alemanes querían explotar buscando relaciones preferenciales con economías más débiles. A través de esta coyuntura geopolítica de intereses económicos, militares y de seguridad, y con apoyo de la ideología de la “*diplomacia del dólar*”,⁷⁶ para 1917, los EEUU habían ocupado Cuba, Puerto Rico, Haití y la República Dominicana (Betances 1983:69).

Esto fue seguido por un período de inestabilidad política. Entre 1899 y 1916 hubo 8 presidentes de la República. El único gobierno estable fue el de Ramón Cáceres de 1906 a 1911. Este recibió más apoyo de parte de los EEUU que otros gobiernos dominicanos anteriores. Esto incluye un préstamo de \$20 millones de “*Kuhn, Loeb Company of New York*” permitiéndole comenzar un programa de obras públicas y reprimir la oposición política que venía de diferentes sectores. La explicación de las buenas relaciones entre el gobierno de Cáceres y los EEUU se debía a concesiones del primero que acentuaban las relaciones neocoloniales con los estadounidenses⁷⁷.

A pesar de ser una fuente limitada de poder, los caudillos regionales continuaban sus luchas internas para tomar el control del poder estatal, ya que este seguía siendo un acceso a la riqueza. Sin embargo, esta riqueza era de carácter marginal, ya que los sectores dinámicos de la economía (el comercio de importación/exportación y la industria azucarera) permanecían bajo control extranjero (Betances 1983:68).

San Miguel (1998:50-51) apunta a que desde la independencia, el campesinado que tenía acceso a la tierra a través de minifundios había representado un sector social del cual el Estado había tenido muy poco control. La intención era “domesticar” al campesinado, lo cual explica el propósito de las leyes agrarias de principios del siglo XX. Para que el Estado pudiese tener ese efecto abarcador en la sociedad dominicana y, en este caso, “integrar” al campesinado en su proyecto “modernizador”, necesitaba fortalecerse. Esto no lo pudo lograr hasta la invasión de los EEUU a Dominicana que perduró de 1916 a 1924.

El 26 de noviembre de 1916, el capitán de la marina H.S. Knapp, se convirtió en el primer gobernador militar norteamericano de Dominicana. La ocupación

⁷⁶ Como se le nombró al modelo de política exterior norteamericana que busca promover los intereses financieros y crediticios de EEUU en países de América Latina y el Caribe.

⁷⁷ Un ejemplo de ello es la *Convención Dominico-Norteamericana de 1907*; en ella el presidente de los EEUU designaba el receptor de los ingresos aduaneros en la isla, el cual apartaba \$100,000 mensuales para pagar las deudas del gobierno dominicano y adjudicaba el 5% de los ingresos a pagar los costes de la administración. Además, la República Dominicana no podía incrementar su deuda sin la aprobación del gobierno de los EEUU. Para Bosch (1978), Gómez (1977) y Betances (1983) la convención de 1907 es la culminación del proceso que había comenzado en 1893, cuando la “*San Domingo Improvement Company*” se convirtió en el administrador de las aduanas y el principal acreedor del Estado dominicano (Betances 1983:68).

estadounidense duró ocho años, y dejó polarizada a la sociedad dominicana respecto a su relación con los nortños. Con la ocupación se estabilizó la isla y se fortalecieron las instituciones públicas, entre ellas la educación, la salud y las obras públicas. Por otro lado, los ocupantes persiguieron y torturaron a dominicanos que, de alguna u otra manera, pudiesen cuestionar el control norteamericano, mientras que otros dominicanos entraron al servicio público bajo el régimen estadounidense (Moya Pons et al. 2001:117).

El estancamiento económico y una estructura social estática facilitaron la penetración de los intereses norteamericanos. La ocupación de EEUU desarmó a la población y disolvió a los grupos controlados por los viejos caudillos mediante la fuerza. A la vez, organizó y entrenó un ejército profesional y una burocracia del Estado dominicano. Sin embargo, hubo elementos de la pequeña burguesía que se negaban a cooperar, ya que se sentían relegados a los márgenes de la estructura socioeconómica, considerando que el control del comercio y de la industria azucarera estaba dirigido por los norteamericanos. Además, el gobierno de ocupación militar, al intentar formar una burocracia nacional, le dificultó a elementos corruptos de la pequeña burguesía tener beneficios económicos a través de los métodos ilegales usuales. El gobierno de ocupación fomentó un programa de obras públicas designado para el avance de una infraestructura que generase desarrollo económico. El propósito de estas obras era unificar las diferentes regiones del país a través de carreteras y ferrocarriles modernos, los cuales facilitarían la movilización militar en caso de una insurrección popular (Betances 1983:69).

Lozano (2001:64) estipula que con la ocupación norteamericana del 1916 se sientan las bases de poder basados en la industria azucarera. Esta industria era un monopolio del capital norteamericano, enlazando la economía local con la periferia del mercado mundial; Lozano lo describe como una “*modalidad de enclave*”.

No es de sorprender que el régimen de ocupación resultara en un incremento de la producción de azúcar. De acuerdo a Mercedes Acosta:

“Las políticas del gobierno eran dirigidas no a introducir el capitalismo en la sociedad dominicana, sino hacia modernizar y dinamizar el sector que se estaba convirtiendo en capitalista –la industria del azúcar– y en crear una base económica y un marco político que facilitarían su rápido desarrollo, garantizando los intereses económicos y políticos de los EEUU, y a través de ello, organizar el sistema económico y político dominicano” (Betances 1983:69).

El arancel de 1919 demostraba la nueva relación del sector de importación-exportación y la industria azucarera controlados por los EEUU. Este arancel declaraba más de doscientos artículos libres de impuestos y sobre setecientos con impuestos reducidos. También declaró la producción para la exportación libre de arbitrios e incluía la importación de la maquinaria necesaria para la modernización de la producción para exportación exenta de derechos de aduana. Todas estas medidas se tomaron para promover la industria azucarera, el principal sector exportador y la única industria que tenía el poder adquisitivo de la maquinaria necesaria para su industrialización (Betances 1983:70).

El nuevo arancel afectaba los bienes tradicionales para exportación, ya que los productos foráneos entraban al país libre de impuestos. Por ejemplo, el café brasileño penetró en el país bajo estas nuevas condiciones de mercado y competía fuertemente con el producto local. Muchos de los alimentos tradicionales producidos en el país comenzaron a ser importados. Artículos de lujo importados se vendían a precios menores

que aquellos hechos localmente. Estos artículos respondían a la demanda de las clases medias nacientes creando nuevos anhelos y nuevos mercados. El sector de importaciones creció rápidamente, causando el declive de los artesanos urbanos, los cuales no podían competir con la industria moderna de los EEUU. Por ejemplo, en la industria del zapato, a pesar de esta industria podía importar maquinaria sin pagar impuestos, no podía competir con las compañías norteamericanas debido a las diferencias en el desarrollo de ambas industrias (Betances 1983:70).

El incremento en importaciones como resultado del arancel de 1919 ayudó a los grupos comerciantes locales. Sin embargo, si nos enfocamos en la estructura de dependencia generada por la relación establecida entre los comerciantes importadores y el capitalismo de los EEUU, queda claro que los verdaderos beneficiarios eran los productores norteamericanos y la industria del azúcar. Para Betances (1983:70-71) este arancel de 1919 fue un instrumento para estructurar la dependencia económica neocolonial de la República Dominicana.

La relación neocolonial entre los EEUU y la República Dominicana requería de la integración al gobierno de grupos de interés domésticos. Desde el comienzo de la ocupación, los estadounidenses intentaron reclutar personas de las clases dominantes para incorporarlas a la burocracia y en la formación de una guardia nacional para manejar el país. En un principio, hubo resistencia por parte de algunos grupos de jugar un rol de asistente a los intereses de la ocupación, pero estos grupos se fueron debilitando con el tiempo. Por un lado, había una clase urbana comercial que se convirtió en dependiente de las empresas extranjeras, en la compra del café, tabaco y cacao, además de los mercaderes ligados al sector de importaciones. Por otro lado, había madereros, terratenientes y agricultores de tabaco y café que, aunque debilitados por el predominio de la industria del azúcar, se mantenían en la periferia del poder político. Ninguno de estos grupos podía más que jugar un papel de subordinación. A este fenómeno Betances (1983:71) le llama una burguesía local “*truncada*”, ya que no se podían desarrollar independientemente manteniéndose en un estado embrionario y subordinando al capital foráneo.

En 1920 se organizó la creación de un *Tribunal de Tierras* por orden ejecutiva del gobernador militar. Su labor fue, en mayor medida, fortalecer los derechos de propiedad y asegurar el acceso y protección de la industria azucarera bajo control estadounidense. Para ello se ampararon en las leyes anteriores, como la “*Ley de registro de la propiedad territorial*”, la cual justificó la expropiación de terrenos en favor de los intereses corporativos azucareros. El impacto se sintió primero en las provincias del este donde se movían los intereses hacía el monocultivo del azúcar, desatando protestas de parte del campesinado⁷⁸(San Miguel 1998:52).

Durante el período de ocupación, los estadounidenses se dedicaron a fortalecer elementos de la gobernabilidad estatal, continuando políticas de líderes dominicanos e implementando sus propias ideas, con el propósito de modernizar el Estado. Por ejemplo, el régimen de ocupación implementó una política de construcción de carreteras (en muchos casos a través del trabajo forzado) que contribuían a la movilidad del ejército a través de la isla y a unificar áreas que habían quedado fuera del control estatal. Bajo la “*Ley de caminos*”, originalmente concebida en 1907, los norteamericanos obligaban al

⁷⁸ En otras áreas del país, el *Tribunal de Tierras* comenzó a ejercer gestiones posteriores, como por ejemplo, en Santiago, para la década de los treinta y los cuarenta.

trabajo con el propósito de mejorar la infraestructura de carreteras. Un “*impuesto de exoneración*” permitía salir del trabajo con el pago de dos pesos, pero este resultaba oneroso para los campesinos. Esta ley se reformó en la medida en que encontró resistencia de parte de la población y tendría nuevas implicaciones desde los años treinta en adelante (San Miguel 1998:54).

El impacto de la ocupación estadounidense en la organización del sistema agrario dominicano se dejaría sentir en particular en el sector del campesinado. Los EEUU utilizaron su control del gobierno para reestructurar todo el sistema fiscal y tributario, utilizando la agricultura como la base para tal reforma. En 1919 se redactó la “*Ley del impuesto territorial*”, cuyo propósito sería crear un impuesto sobre la propiedad. Su intención era sustituir los impuestos que iban al fisco, que provenían a través del comercio exterior, y aumentar aquellos de las rentas internas, en particular de aquellas derivadas de las actividades agropecuarias. Ello implicaba que esta carga contributiva caería en el campesinado, demográficamente la población mayoritaria en la República Dominicana. Por supuesto, en muchos casos el campesinado rehusó pagar estos impuestos y se dieron casos de resistencia. Este impuesto territorial imponía una carga contributiva y unas prácticas ajenas al contexto socioeconómico de la isla, imponiendo una carga sobre las familias campesinas que tenían que pagar independientemente de su situación económica. Muchos campesinos se opusieron a pagarlo y se negaron a inscribir sus propiedades en los registros, a dar información de su producción y el tamaño de sus parcelas. La resistencia a estas políticas fue de tal nivel que las autoridades estatales alteraron sus planes a tal efecto (San Miguel 1998:53).

Debemos recordar que durante el período de ocupación estadounidense transcurrió la *Primera Guerra Mundial*, durante la cual los EEUU se consolidó como el primer socio comercial de la República Dominicana. Debido al conflicto bélico, Alemania perdió sus relaciones comerciales con la isla. Durante la ocupación de los EEUU, estos llegaron a controlar la industria azucarera de la isla. Las regiones costeras del sur estaban ahora dominadas por la producción de la caña bajo la *South Porto Rico Company*. La estabilidad presentó un nivel de orden político y económico con zafras de alta productividad (1919-1920) propiciando la posibilidad de que se pagasen las deudas a tiempo. Esto, a la vez, llevó al gobierno militar a incurrir en nuevas deudas para lidiar con sus propios gastos (Moya Pons et al. 2001:117).

El período de invasión y ocupación norteamericana fue crucial en viabilizar un mayor poder estatal ante la población e integrarlo a los sistemas de acumulación global o, por lo menos, a los intereses del capital norteamericano. Las leyes mencionadas fueron implementadas para poder ingresar al campesinado al proceso de “*modernización*” que incluyese la regulación y fiscalización de sus tierras, producción y trabajo. En este sentido, San Miguel concuerda que los EEUU jugaron un papel crucial en la “*domesticación*” del campesinado dominicano:

“Incapaces de modernizar las prácticas económicas de los sectores rurales, el gobierno de ocupación optó por una política autoritaria, orientada a imponer nuevos esquemas de dominación sobre la ruralía. Y este legado prevaleció luego de la salida de las tropas estadounidenses en 1924” (San Miguel 1998:54).

Un sector importante que se formó durante este proceso fue el de una élite militarizada y burocrática. Liderados por la *Guardia Nacional*, estos fueron creados para

aplantar a los movimientos de resistencia (como el caso de los gavilleros⁷⁹) que respondían al desalojo del campesinado de sus tierras y para tomar el poder una vez los norteamericanos se retirasen del país y mantener una relación de naturaleza neocolonial.

A nivel doméstico, se formó la *Unión Nacional Dominicana* grupo que estaba liderado por intelectuales pequeño-burgueses que demandaba la retirada de la marina de los EEUU del país. Este sector había estado en contra de la ocupación desde sus comienzos debido a que la expansión de la industria del azúcar se hizo a sus expensas.

Considerando la debilidad de los grupos locales de clase media, la baja popularidad de la *Guardia Nacional* por su represión a los campesinos y la baja en los precios del azúcar en 1921, los EEUU empezaron a considerar su retirada del país.

En los Estados Unidos, la ocupación de la República Dominicana surgió como polémica en las elecciones de 1922. El candidato republicano, Warren Harding, presionó al presidente para sacar las tropas de la isla. Irónicamente, el presidente del momento, Woodrow Wilson, presidió los tratados de paz en París para terminar con la *Primera Guerra Mundial*, y entre sus propuestas para mantener una paz futura, presentó el derecho a la autodeterminación como una herramienta de la diplomacia y las relaciones internacionales. Mientras Wilson hacía esta proposición en favor del derecho internacional, los EEUU mantenían varios países del Caribe ocupados con su marina de guerra. En el contexto electoral, muchos norteamericanos que no conocían de la República Dominicana comenzaron a simpatizar con ella y con ideas antiimperialistas que calaron en las propuestas de retirada de sus tropas de Haití⁸⁰ y la República Dominicana.

Dentro de los planes de retirada, el gobierno norteamericano dictaminó que Dominicana tenía que aceptar las siguientes: mantener todas las políticas implantadas durante la ocupación, reconocer a un asesor financiero norteamericano con poder sobre los gastos fiscales e ingresos del gobierno dominicano y otras cláusulas que restringían la soberanía nacional.

La *Unión Nacional Dominicana* rechazó estas condiciones; a ello los norteamericanos presentaron el “*Plan Hughes-Peynado*”, el cual hizo concesiones pero aseguró el control de los EEUU. De acuerdo con este plan, el país se mantendría bajo control financiero de los EEUU, con mecanismos similares a aquellos de la convención de 1907. El Estado dominicano aceptaba honrar una serie de órdenes ejecutivas del gobierno de ocupación, en particular la protección de la propiedad de las corporaciones de azúcar, los aranceles que protegían los intereses comerciales de los EEUU y los instrumentos políticos que garantizarían el orden social y el Estado. Se establecería un gobierno provisional de dos años al final del cual el ejército de los EEUU se retiraría. La *Unión Nacional Dominicana* continuó con su rechazo, pero la burguesía local truncada,

⁷⁹ Durante la ocupación norteamericana, ocurrió una insurrección de grupos armados llamados gavilleros. Se desconoce el propósito de estos insurrectos, si se dejaban llevar por sentimientos nacionalista o respondían a una tradición armada, pero predominaron en áreas del sur donde dominaban la producción cañera que controlaban las compañías norteamericanas. Este fenómeno estuvo ligado a la relocalización de la población para lidiar con las bandas guerrilleras. Pero inclusive, muchas personas ya habían abandonado sus casas debido a la entrada de especuladores que revenderían los terrenos a las compañías azucareras.

⁸⁰ Bajo premisas similares, los EEUU invadieron Haití en 1915 y ocuparon la porción occidental de la isla hasta 1934.

temerosos de una continuación de la ocupación, decidieron aceptarlo⁸¹ (Betances 1983:71-72).

Cumplido el tiempo estipulado para la retirada de los EEUU, la estructura social del país había cambiado. El caudillismo fue eliminado y la burguesía local se mantenía subordinada a los intereses del capital norteamericano. Aquellos elementos de la burguesía local que aspiraban a ser parte de los procesos económicos y políticos solo tenían una alternativa, ser los socios menores del capital foráneo (Betances 1983:72).

El fin de la ocupación estadounidense vino con la negociación de elecciones a través de un gobierno interino. La seguridad continuó siendo provista por la marina de guerra estadounidense al igual que las aduanas serían controladas por EEUU durante el proceso, hasta que se saldasen las deudas de la República con su vecino al Norte. Al celebrarse las elecciones, el 18 de septiembre de 1924, las fuerzas de la marina de guerra de EEUU abandonaron la isla. Con la retirada de las fuerzas norteamericanas el primer presidente elegido fue Horacio Vásquez, pero este no fue capaz de controlar el aparato estatal. El ejército retó el poder de Vásquez, ya que buscaban tomar el poder estatal y las recompensas económicas que ello traería. Estas rivalidades se complicaron con la crisis de 1929 y el comienzo de la Gran Depresión, el cual exacerbó la crisis interna del país.

Durante este periodo, el sector azucarero incorporó mano de obra a raíz de procesos inmigratorios (como los casos mencionados de braceros del Caribe inglés y de haitianos), mientras la producción de otros bienes para exportaciones, como el café y el cacao, se organizó en respeto a los minifundios. Así entre 1916 a 1930, el sector azucarero no se ligó de manera total a la oferta nacional de trabajo. A diferencia de ello, los productores agrícolas para exportación y los productores para el mercado local (como arroz o víveres) utilizaron como mano de obra a un grupo de minifundistas precarios que se convirtieron en mano de obra estacionaria.

2.5 1930-1961 Dictadura y campesinado: la política agraria bajo Trujillo

La era de la Gran Depresión comienza con la dictadura que más peso tuvo en la historia contemporánea de la República Dominicana. Rafael Leónidas Trujillo gobernó alrededor de treinta un años y su impacto como líder autoritario repercutió en toda la economía de la isla y en la reorganización del sector agrario y del sector industrial. Según Moya Pons et al. (2001:213) la estabilidad del régimen trujillista, estuvo ligada a la ocupación norteamericana. Esta se preocupó por desbandar a los guerrilleros tradicionales y establecer una *Policía Nacional* que respondiese al gobierno central. De entre sus miembros surgiría Trujillo, quien fue ascendiendo en rango hasta llegar a ocupar los más altos puestos castrenses. Trujillo se aprovechó de una crisis política para llevar a cabo un golpe de estado, al cual los EEUU inicialmente se opusieron, pero con el tiempo aceptaron como el garantizador de estabilidad en la isla.

El régimen de Trujillo se distinguió por llevar a cabo una modernización del país, pero a un precio muy alto para su población. El dictador se aseguró de que el desarrollo de Dominicana estuviese ligado a su persona, ya que utilizó todo el poder del Estado para controlar gran parte de la economía nacional para beneficio personal. Entre las industrias

⁸¹Como veremos en el próximo capítulo, hay similitudes entre las posturas de la clase comerciante en la isla durante este período en el siglo XX y aquella que tendrá un impacto en el siglo XXI. Aunque bajo condiciones diferentes, veremos cómo en las Relaciones Internacionales y el Economía Política Global se resuelve el dilema del libre comercio bajo condiciones asimétricas y los intereses de clase.

que controló desde el comienzo de su dictadura se encontraban la sal, la cual monopolizó obligando a los dominicanos a que consumiesen aquellas producidas en las minas de Barahona, las cuales eran de su propiedad, inflando precios. Luego siguió el control de la industria de carnes y arroz, controlada a través de la prohibición de importación. Con el control de estas y otras industrias, como la prostitución y la exportación de frutos, Trujillo se convirtió en el hombre más rico de la isla (Moya Pons et al. 2001:215-216).

A raíz de la Gran Depresión comienzan a cambiar las bases de la economía agraria. Durante esta, el capital comercial y usurario sobre los campesinos se fortalece. A diferencia de crisis anteriores, donde el campesinado pudo refugiarse en la subsistencia y autoconsumo, la Depresión succionó al campesinado a las relaciones de mercado. Debido a la creciente demanda urbana por bienes agrícolas, el capital urbano se involucró en la estimulación de la producción agropecuaria. Esto permitió darle fuerza al intento de la dictadura trujillista y sus allegados a pasar por un proceso de acumulación originaria⁸² (Lozano 2001:71-72).

De acuerdo con San Miguel (2012:406-407), el plan económico del régimen trujillista se basó en la explotación del campesinado. Disponía de la explotación de su fuerza de trabajo y de integración de los campesinos a la economía de mercado para exportación y producción de materia prima para abastecer la economía industrial incipiente. De esta manera, se diseñó un programa agrario que ponía como políticas, en primer lugar, prevenir una migración masiva a las ciudades y, segundo, se proclamó una redistribución de tierras. Ambas eran cónsonas, ya que para prevenir la migración, la redistribución de tierras era necesaria. Además, se quería integrar al campesinado de manera vertical, o sea, para la autosuficiencia nacional y como suplidor de materia prima para la industria.

La reforma agraria bajo la dictadura pretendía integrar a los campesinos a la economía de mercado. A esta práctica se le nombró “*la política de las diez*”, la cual dispuso de tierras a aquellos campesinos que escaseaban de esta. Durante los primeros años del gobierno de Trujillo se quería fomentar la provisión de alimentos, esto fue conocido como el *Plan Trujillo*. Parte de esta política vino acompañada de la “*campaña de arado*” que intentó implementar el uso de esta herramienta en la producción de los campesinos más pobres para incrementar la producción (así se establecieron las granjas agrícolas modelo). Este sistema estaría supervisado por las *Juntas Protectoras de la Agricultura* (adscritas a la *Secretaría de Estado de Agricultura*). Los miembros de estas juntas fueron mayormente hacendados y comerciantes, ya sea a nivel seccional o municipal (San Miguel 2012:408-409).

Entre las principales funciones de las *Juntas Protectoras de la Agricultura* se estableció la repartición de tierras y el fomento y la diversificación agrícola. Para mediados de los años treinta, la distribución de terrenos llegó a más de un millón de tareas a alrededor de 37,000 agricultores, el cual fue disminuyendo para finales de la década. En términos de su importancia, además de económica, la distribución de tierras

⁸²El concepto de acumulación originaria fue originalmente descrito por Karl Marx en los capítulos XXIV y XXV de su obra *El Capital*. En él, Marx describe el proceso por el cual se expropia a los productores directos y su capacidad de ser trabajadores libres para ser explotados bajo el trabajo asalariado. El propósito es privatizar los medios de producción para que aquellos que no los posean vendan su mano de obra. Esto tuvo su impacto sobre las masas rurales, siendo la privatización una manera de destruir formas tradicionales de definición de los derechos a la tierra y a la subsistencia (i.e. los medios de producción y recursos naturales), como derechos comunales, derechos de campo abierto, entre otros.

era parte de sistema de control sociopolítico que intercambiaba favores por lealtad al régimen.

A la vez, la diversificación de los productos agrícolas fue una de las metas de las Juntas; por ejemplo, la siembra del guineo se presentó por el gobierno como una alternativa para el campesinado, otorgando tierras adecuadas para su cultivo y el asesoramiento técnico necesario. Gran parte de la cosecha del guineo se dedicó a la exportación hacia el mercado de los EEUU, pero a la misma vez, se fomentó la siembra y cosecha de frutos menores, como la yuca, el plátano, el maíz, el arroz, batatas y frijoles para el consumo local. La redistribución de tierras y la diversificación agrícola ayudaron a lidiar con los peores efectos de la Gran Depresión (San Miguel 2012:409-412).

Métodos como la irrigación fueron utilizados con varios propósitos. Por un lado, el régimen quería convertir las tierras áridas en fértiles para poder limitar la migración a las áreas urbanas. Esta migración aumentaba durante el tiempo de sequía. Gracias al sistema de riego, la producción de arroz se convirtió en uno de los logros agrícolas más importantes de la dictadura trujillista. Entre 1930 a 1940 la magnitud del cultivo de arroz llegó a cuadruplicarse, a tal nivel que se convirtió en un grano para la exportación. Este cultivo estuvo ligado a un grupo pequeño de latifundistas. El arroz, junto a la caña de azúcar, se convirtieron en casos sobresalientes de la agricultura latifundista (San Miguel 2012:412-413).

De acuerdo con San Miguel (2012:423-424), para el régimen trujillista, la expansión de la agricultura en términos regionales y la repartición de tierras entre el campesinado fueron esenciales para establecer el fortalecimiento de la agricultura en el país, aunque el autor argumenta que esta política previno la total desposesión del campesinado. En términos generales, la producción para el mercado interno continuó siendo una empresa del campesinado. El arroz, por ejemplo, fue una siembra relativamente dominada por los grandes propietarios (excepto en el caso de arroz de secano). San Miguel lo describe como una situación típica: los productos agrarios de alta renta estaban concentrados en las manos de los sectores rurales más pudientes, mientras que los de baja renta se concentraron en los productores pequeños. A pesar de que el campesinado siguió cultivando productos comerciales como el café, tabaco y cacao, los productos para la exportación de más rentabilidad fueron dominados por las clases rurales dominantes.

La política económica del régimen ante las estructuras rurales, ya sea la distribución de tierras, el acceso a créditos, la apertura de caminos y el fomento de la producción, fueron un intento de legitimar su modelo económico. Este modelo se presentaba como paternalista, que, a pesar de su naturaleza represiva, se posicionaba para crear una base de apoyo entre el campesinado. Así, la propaganda del régimen presentaba a Trujillo como “*el mejor amigo de los hombres de trabajo del campo*” y como el “*protector del campesinado*” atribuyéndole los adelantos en la agricultura del país (San Miguel 2012: 427).

A pesar del crecimiento de elementos de la agricultura durante el período de Trujillo, sus políticas no siempre fueron una panacea para el campesinado dominicano. Por un lado, no todos los campesinos pudieron obtener tierras de parte del Estado. Por otro lado, aun aquellos que recibían las 10 tareas, el mínimo establecido por la política oficial, veían que ello no era suficiente para subsistir. Por ende, muchos campesinos tuvieron que buscar maneras de generar ingresos alternativos. Esto tuvo como

consecuencia, que muchos de los campesinos buscaran trabajo basado en su mano de obra y la política de las 10 tareas llevó al desarrollo de un “semi-proletariado”. Ello fue llevando al minifundismo y al desarrollo de la mano de obra barata para la burguesía agraria. Bajo dicho sistema, muchos campesinos que pensaron conseguir tierras vírgenes de mayores latifundistas, terminaron convirtiéndose en colonos o aparceros (San Miguel 2012:428-429).

En este sentido, el sistema impuesto por el régimen de Trujillo capacitó al Estado y a las clases dominantes para aumentar su viabilidad de explotación del campesino. Esto se impuso mediante el cobro de impuestos, el trabajo campesino en obras públicas y en la empresa privada, y en su capacidad de extraer excedentes del campesinado. Para ello, era necesario mantener a los campesinos como productores directos. Esto ayudó a proveer las bases de la estabilidad política del régimen, además de sus beneficios económicos. Ello llevó también a la diferenciación social del campesinado, mediante el cual se amplió las diferencias económicas y sociales dentro de dicha clase social. Independientemente del éxito de las políticas estatales, no pudieron detener las grandes diferencias que se estaban concentrando en el campo. La participación campesina se volvió más compleja en la medida que el acceso a recursos como la tierra y la mano de obra se hacían más desigual. A medida que estas políticas se fueron acentuando en el país, el campesinado tradicional fue pasando por una transición, en la cual del minifundio, muchos pasaron a depender del trabajo asalariado o la aparcería. Esto llevó a lo que el régimen no quería, una migración del campo a la ciudad que se extendió durante la década de los cuarenta y los cincuenta (San Miguel 2012: 430-432).

De acuerdo con San Miguel (2012:432-433) la dictadura de Trujillo no intentó despojar al campesinado de sus tierras, sino fue un esfuerzo por imponer un modelo de organización social que incorporase al campesinado a la producción mercantil. El régimen intentó vincular al campesino precisamente con la tierra, no despojarlo de ella. Para ello su política era un programa en favor del campesinado, dirigido por el Estado y conducido con medidas represivas. Basado en políticas como la expansión de las fronteras agrícolas, la promoción de las colonias y la venta de tierras, el gobierno intentó que el campesinado no fuera separado de sus tierras. A pesar de ello, el Estado se convirtió en un mediador de las relaciones sociales de producción, por un lado imponiendo su política económica, y por otro, definiendo los derechos de propiedad. Esto se hizo evidente en la medida que el campesinado perdía formas autónomas de conseguir los recursos necesarios para su reproducción como clase, y necesitaba más de la intervención del Estado para ello. Como hemos visto, a principios del siglo XX el campesinado había tenido una relación con la tierra relativamente independiente, pero posterior a la década de los treinta, la relación ahora sería definida a través del poder creciente del Estado.

Ya que Trujillo dependía de la modernización del país para su fortuna personal, este se dedicó a desarrollar la economía isleña. Esta empezó a salir de los peores embates de la Gran Depresión, permitiendo al gobierno llevar a cabo la construcción de infraestructuras en puentes, carreteras, canales de regadío y la colonización agrícola.

Además, con la implementación de la “*Ley de Franquicias Industriales*” (1934) intentó atraer capitales para el fomento de la industria, con intenciones de convertirse en el industrial más grande del país. Con esto se crearon importantes industrias de aceite, cerveza, tabaco, chocolate, quesos y pastas alimenticias. El intento era llevar una política

de sustitución de importaciones para la manufactura de todos estos productos. Todo ello surge también como una respuesta a la baja en precios de las exportaciones (Moya Pons et al. 2001:216-217).

Para San Miguel (1998:55) los planes económicos trujillistas se basaron en la explotación del campesinado. En las fincas propiedad del dictador y sus amigos, se utilizó la mano de obra campesina, en la producción de bienes de consumo para la exportación y el consumo local, así como en la extracción de materia prima para la agroindustria nacional. Para aumentar la producción agrícola, Trujillo recurrió a métodos “*fomentalistas*”, entre ellas continuó las medidas implementadas por los norteamericanos bajo la ocupación del 1916-1924. Medidas como el “*programa de riego*” y la “*política de caminos*” copiaron de los norteamericanos la idea del trabajo prestatario y la forzosa incorporación de la labor campesina. En la medida que el gobierno pudo forzar e implementar el trabajo prestatario, servía como una medida de la influencia que tuvo la ocupación de EEUU en fortalecer el Estado en la República Dominicana. Ahora el Estado dominicano contaba con más vínculos regionales para poder emprender sus programas de “modernización” y contaba con el apoyo de estos líderes regionales que trabajaban de cerca con la dictadura.

También se establecieron colonias agrícolas que favorecían los productos agrícolas para la exportación. En dichas colonias, los campesinos recibieron herramientas, semillas, crédito y asesoramiento para lograr un aumento de la cosecha. Estas querían extender el control y fomentar la agricultura en las áreas más marginales. El propósito para la dictadura era enlazar al campesinado y su producción a la economía de mercado de la isla, y debemos añadir, al sistema de exportación. En la medida en que los mercados europeos se volvieron a establecer después de la Segunda Guerra Mundial, se dio énfasis a la agricultura a gran escala, en particular a la industria del azúcar, que Trujillo controlaba en gran medida (San Miguel 1998:55-56). Compró la mayoría de los ingenios extranjeros en el país y se convirtió en el principal productor de azúcar de Dominicana.

Trujillo desarrolló el plan de sustituir la manufactura a pequeña escala alrededor de la isla, para favorecer el desarrollo de industrias en la capital de Santo Domingo. Durante la Segunda Guerra Mundial, escasearon las importaciones, dándole espacio al dictador y a sus asociados de convertirse en los productores de aquellos productos que escaseaban. Estas industrias se verían favorecidas después de la guerra debido a la expansión comercial que supuso el fin del conflicto, produciéndose un aumento en las exportaciones de productos tropicales. A medida que la economía se recuperaba, esto dio paso a una expansión de la industrialización y la expansión del mercado interno hacia la década del 50.

Trujillo compró el *National City Bank*, convirtiéndolo en el *Banco de Reservas* y la *Compañía Eléctrica*. En este sentido, la influencia de Trujillo en la vida de los dominicanos se convirtió en casi total, ya que no solo era el dictador de la República, sino que en términos económicos, los dominicanos trabajan para él y se alimentaban o vestían con industrias que él controlaba, ya fuera a nivel personal o público (Moya Pons et al. 2001:219-220).

La relación entre el campesinado y la dictadura fue basada en represión, pero también en cooptación de esa clase. Desde los años treinta en adelante, el Estado dominicano aumentó su influencia sobre el campesinado. Además de la represión, la

dictadura le proveyó crédito y repartición de tierras a las masas rurales. Esto ayudó a consolidar el poder de la dictadura y a lograr el beneplácito de los campesinos dominicanos, a pesar de que en muchos casos estos fueron desposeídos. El trujillismo, entonces, contó con un apoyo de la ruralía dominicana, en la medida que el Estado incrementó su poder sobre la población y se convirtió en un mediador de diferentes sectores de la sociedad dominicana. Así, los campesinos dependían del Estado para tener acceso a recursos para la producción, i.e. crédito, agua de riego, asesoría técnica y tierra, entre otros. Junto con la represión, esta dependencia del Estado forzó al campesinado a aceptar su servilismo al poder (San Miguel 1998:56).

El caso más controversial fueron los intentos de colonización en las áreas fronterizas con Haití. Detrás de ello había un interés político, pero se presentó como una necesidad nacionalista y un intento de la “*dominicanización de las fronteras*”. En ellas, el Estado retenía un control sobre la producción, financiamiento y mercado de los productos. Además, los colonos recibían los instrumentos necesarios para poder llevar a cabo sus labores en lugares donde estos escaseaban.

De acuerdo con San Miguel (2012:416), el propósito de estas era instruir al campesinado y vincularlo al mercado interno y externo: “*Para muchos campesinos pobres, la mera posibilidad de obtener tierras en las colonias estatales se convirtió en un elemento de adhesión al régimen. En alguna medida, se concebía al programa estatal como un medio para contrarrestar el proceso de desposesión*” (San Miguel 2012:419).

El caso de los haitianos en las fronteras entre Haití y Dominicana es un punto de inflexión en la historia de la isla que pasa por uno de sus peores momentos durante la era trujillista. Debido a la inestabilidad entre ambas naciones y la falta de demarcación en la frontera, miles de haitianos habían penetrado en lo que se consideraría hoy territorio dominicano. Estos vivían en estas tierras como campesinos y agricultores, trabajaban en la industria del azúcar, como pequeños comerciantes o empleados domésticos. En 1937, Trujillo viajó a la zona fronteriza donde pronunció un discurso en favor del genocidio de los haitianos. La subsiguiente persecución y matanza dejó alrededor de 18,000 víctimas, en lo que se conoce como la matanza de haitianos de 1937. Ello llevó a críticas de parte de la comunidad internacional, pero Trujillo pagó al gobierno haitiano unos 75,000 dólares en compensación por daños y perjuicios.

El gobierno trujillista intentó presentar el incidente como uno entre la población de dominicanos que intentaron defender sus propiedades de ladrones haitianos. Posteriormente el gobierno inició una reubicación de ciudadanos dominicanos en un intento de “*dominicanizar*” la frontera. Además de la construcción de puestos militares a través de la frontera, se cedieron tierras a familias dominicanas con la intención de crear unas colonias agrícolas. Estas quedaron unidas a través de caminos y canales de riego enlazando estas regiones a la producción del país (Moya Pons et al. 2001:220-221).

La cuestión de la deuda y el control de las aduanas por los EEUU se resolvió de manera satisfactoria para ambos bandos a través del *Tratado Trujillo-Hull* en 1941. El gobierno utilizó el tratado como un instrumento de propaganda para hacer ver a Trujillo como el patriarca que restituyó la independencia financiera y soberana de la República Dominicana. De facto, las aduanas quedaron en manos dominicanas, pero los recaudos debían ser depositados en la *National City Bank of New York* en Santo Domingo, donde uno de sus funcionarios se aseguraba de que estos fueran redistribuidos entre el tesoro dominicano y los acreedores en el extranjero (Moya Pons et al. 2001:224).

Otro dato importante durante la era de Trujillo fue el impacto que la transición económica tuvo en la población. Debido al crecimiento económico después de la guerra comenzó un crecimiento demográfico y un aumento en la burocracia, en las fuerzas armadas y el sector público. La política de colonos agrarios empezó a dar frutos durante la década del cincuenta, con el incremento en el uso de terrenos para la explotación. Entre los productos que comenzaron a tener vigencia se encontraba el arroz, el plátano, la ganadería, la yuca, el maní y los vegetales.

Lozano (2001:82-83) arguye que para finales de los años cuarenta, en la medida que las regiones se iban definiendo en sus esquemas agrarios de propiedad privada, minifundios o estatal, los campesinos pasaron de vivir estrictamente de condiciones de subsistencia para convertirse en un ejército rural de reserva campesina (i.e. mano de obra) para el desarrollo del mercado interno y externo en la medida que se insertaba a la República Dominicana en los procesos de acumulación global. Esto llevó a que el mercado de trabajo se organizase a base de un semi-proletariado.

Aun así, para los años cincuenta, con la decreciente economía campesina minifundista y con la crisis agraria del momento (i.e. la capacidad de subsistencia en el medio agrario), la movilidad del campesinado todavía tenía un carácter regional. Aún no había un gran desplazamiento de campesinos del campo a la ciudad, a pesar de que ya estaba en proceso. Esta restricción a la movilidad del campesinado fue una política misma de la dictadura trujillista al intentar frenar la presión demográfica en los centros urbanos. Para ello, se decreta la *Ley No. 9563* en 1953 para regular la movilidad de los campesinos hacia áreas urbanas. Se puede decir que para entonces la crisis agraria azotaba al campesino y buscaba alternativas de supervivencia (Lozano 2011: 83-84).

Para los años cincuenta, la situación del campesinado difería grandemente de la de sus antepasados. En la medida que el país se fue insertando en la economía de mercado, en los circuitos globales de capital, la tierra era un recurso controlado por los derechos de propiedad y su concentración limitada. De acuerdo con San Miguel (2012:436), una creciente cantidad de pequeños propietarios, fueron perdiendo su capacidad de subsistir mediante el uso de sus tierras, llevando con el tiempo a una mayor subordinación del campesinado al Estado.

Ya desde los años cincuenta, la situación del campesinado dominicano se perfila en una alta concentración de tierras y colateralmente, en el desarrollo de minifundios. Se caracterizaba por la caída de la producción agropecuaria y rigidez de los salarios en el agro. Estos fueron los rasgos de una crisis agraria que el trujillismo intentó paliar a través de sus políticas represivas y cooptación del campesinado. Una vez Trujillo es asesinado⁸³, la crisis agraria se presentó a través de la migración hacia las áreas urbanas, una de las cosas que el dictador intentó controlar.

Las crisis políticas subsiguientes a la muerte del caudillo evitaron que el Estado pudiese organizar una política migratoria coherente. En los espacios urbanos, los nuevos aires de democracia y libertad permitieron el desarrollo de luchas sociales reivindicadas;

⁸³ Trujillo fue asesinado el 30 de mayo de 1961 por opositores políticos. Se cree que las armas utilizadas fueron introducidas al país de manera clandestina por la *Central Intelligence Agency* (CIA por sus siglas en inglés), organismo de inteligencia de los EEUU. Después de la Revolución Cubana, los norteamericanos temían una revuelta igual en la República Dominicana, en rechazo a la dictadura de Trujillo (al igual que en Cuba se realizó la revuelta en contra de la dictadura de Fulgencio Batista). A pesar de la muerte de Trujillo, elementos de la izquierda dominicana ganarían las primeras elecciones libres para luego ser invadido el país por el ejército de los EEUU.

por ejemplo, se desarrollaron movimientos sindicales y se pudo lograr aumentos en los salarios con una mejora en la calidad de vida. Esto hizo que el espacio urbano fuese más atractivo para las masas rurales, en particular cuando la crisis agraria se recrudecía (Lozano 2001: 86-88).

Sin embargo, el desarrollo económico dominicano fue asimétrico, debido a que este fue controlado por una serie de monopolios familiares que, en conjunto con el régimen, transferían los excedentes económicos al extranjero. Para la década del sesenta el país carecía de la infraestructura necesaria para atender las necesidades de su población, mientras no se reinvertía el capital de las familias más aventajadas por la dictadura, entre ellas las del mismo Trujillo. Igualmente, la industria agraria sufría de un empobrecimiento debido a que la tierra se había concentrado en menos propietarios que desplazaron a muchos de sus antiguos ocupantes y no reinvirtieron en ellas dejándolas en baja producción. El proletariado rural aumentó en términos demográficos y, mientras quedan despojados de sus tierras, avanzó la migración hacia las áreas urbanas a zonas periféricas. Este proceso se incrementaría a través de las siguientes décadas formando una oferta de mano de obra barata en la economía. Estas asimetrías sociales basadas en el poder oligárquico de unas pocas familias fue el legado que dejó Trujillo al ser asesinado por rivales políticos el 30 de mayo de 1961 (Moya Pons *et al.* 2001:225-226).

2.6 1961-1980 Los doce años del gobierno de Joaquín Balaguer

Después de la muerte de Trujillo el país contaba con las siguientes cifras: una población de cuatro millones cuyo 60 por ciento vivía en el ámbito rural. También 60 por ciento de sus ciudadanos eran analfabetos y las ciudades empezaban a recibir grandes olas de migrantes de las áreas rurales. La agricultura era más un producto de la apertura y colonización mencionados que del proceso de modernización en las técnicas agrarias ya que residían solo tres agrónomos en todo el país (Moya Pons *et al.* 2001:227).

Un factor importante en las reformas pos-Trujillo fue la liberalización de la economía frente a los antiguos monopolios trujillistas que quedaron confiscados como propiedad estatal bajo la *Corporación Dominicana de Empresas Estatales* (CORDE). Dato importante durante esta época fue el crecimiento de las industrias nacionales frente a la dominancia del capital extranjero, el cual se redujo de un 87 por ciento en 1941 a un 34 por ciento para los años 90 del siglo pasado. Sin embargo, gran parte del crecimiento industrial de la isla vino acarreado por mayores préstamos del extranjero, lo que llevó a la isla a volver a incurrir en un endeudamiento que tendría repercusiones políticas y sociales. Durante los años en cuestión, la expansión monetaria acompañada del crecimiento demográfico si pudo proveer un mercado interno pero con una capacidad limitada de consumo de la producción agrícola industrial. Las cifras oficiales de la época presentaban que la producción de rubros como la yuca, arroz y plátanos, así como de otros productos industriales, como zapatos y otras manufacturas, eran exportadas por la capacidad limitada del mercado local. También hay que mencionar el fenómeno de una creciente clase media, la aparición de los partidos políticos que dominarán la vida política de la isla y una creciente sindicalización a raíz del crecimiento de la industria y la modernización de la agricultura (Moya Pons *et al.* 2001:227-229).

Con el incremento de la demanda en servicios básicos para una creciente población, la República Dominicana tuvo que recurrir a la ayuda internacional para poder proveerlos. Esto llegó inclusive a las áreas rurales más distanciadas de los centros

urbanos, donde se había acortado el tiempo y la distancia y las diferencias culturales y regionales que existían en el pasado. En regiones agrícolas como el Cibao, este proceso dio lugar a una distinción notable entre lo rural y lo urbano, y donde muchos de sus residentes adoptan estilos de vida de acuerdo con esta realidad suburbana, buscando trabajo, bienes y servicios. Como menciona Moya Pons *et al.* (2001:229), esto no fue necesariamente positivo para todos porque la modernización implicó, hacer más dependientes a los campesinos de los empresarios urbanos, que con su capital, educación y tecnología pudieron acaparar las tierras, desplazando a muchos habitantes rurales a situaciones de marginación en el campo, o a las periferias de la ciudad en busca de empleo.

Al incautar el Estado las tierras que fueron propiedad de Trujillo⁸⁴, se planteó el problema de qué hacer con ellas. Por un lado, elementos de las clases propietarias querían el acceso a la mayoría en muchos casos argumentando que fueron despojadas de ellas por la dictadura. Algunos propietarios también propusieron que estas fuesen redistribuidas entre el campesinado, para poder allanar las situación socioeconómica y de desigualdad que se vivía en la ruralía, pero con la intención de aplacar una reforma más radical. Así, una organización de los sectores latifundistas, la *Asociación de Hacendados y Agricultores*, recomendó la política de la reforma agraria a las tierras confiscadas a los grupos trujillistas. Como sugiere San Miguel (2011:146-147):

“Lo que encerraba su propuesta era, precisamente, esto último: preservar sus propiedades a toda costa, frenando los reclamos por una redistribución de las tierras que minase su posición económica, social y política. La suya era una reforma terrateniente, en la que había que distribuir para conservar”.

Posterior a la dictadura, se presentó un proyecto constitucional promovido por sectores populares en conjunto con *Partido Revolucionario Dominicano* (PRD). En este proyecto se proponía la prohibición del latifundio, lo cual provocó una reacción negativa de parte de las clases propietarias, oponiéndose al proyecto. También se opusieron al gobierno de Juan Bosch, líder del PRD y el primer presidente elegido democráticamente después de la dictadura en las elecciones el 20 de diciembre de 1962.

Durante esta campaña la propuesta de Bosch y el PRD eran: *“Reparto de tierra a razón de más o menos 100 tareas por familia, hasta la cantidad de 70,000 familia de agricultores”*. Además de ello, prometió a los campesinos promocionar cooperativas, proporcionarles crédito, y garantizarle los precios de sus cosechas. La campaña electoral tuvo un auge en las áreas rurales del país y en poco tiempo llegó a contar con el apoyo de la *Federación Nacional de Hermandades Campesinas* (FENHERCA) contribuyendo con 150,000 miembros que hacían campaña para el PRD en la ruralía (San Miguel 2011:149).

Por supuesto, los grupos más progresistas insistían que debían ser parte de una reforma agraria de más envergadura. Debido a ello nace el *Instituto Agrario Dominicano* (IAD) en 1962 para llevar a cabo la política de la reforma agraria. De acuerdo con San Miguel (2011:147-150) el propósito del IAD marcó una nueva era entre el campesinado y el Estado, en particular para *“canalizar pacíficamente”* las expectativas de los campesinos sobre la reforma agraria después de la caída de Trujillo. La ley que creó el

⁸⁴ A través de la *Comisión de Recuperación de Tierras del Estado*, se buscó recobrar terrenos que habían sido incautados por Trujillo. El proceso fue conflictivo en la medida que se establecían cuáles eran la tierras que Trujillo tomó que fueron propiedad pública. Luego el presidente Joaquín Balaguer volvería organizar la comisión como parte de su reforma agraria.

Instituto fue ambigua en la definición de lo que era el latifundio así como la definición de lo que serían las unidades agrícolas que se repartirían entre los campesinos, dejando al Instituto virtualmente sin la capacidad política de implementación de una reforma sustancial.

Bosch entra al poder después de la creación del IAD, el cual languideció en la implementación de la reforma. Bosch encontró que la burocracia estatal (la cual era trujillista) y los propietarios hicieron lo posible por burocratizar el proceso y repartir un mínimo de tierras, en algunos casos insignificantes. Muchos terratenientes que habían sido despojados por Trujillo llenaron a las cortes de reclamaciones sobre tierras, lo cual empantanó el proceso. Bosch alentó a los terratenientes para que cedieran tierras, llamado que fue muy poco atendido. Cualquier tipo de repartición de terrenos que sí se había dado quedó paralizado en septiembre de 1963 cuando se produjo un golpe de Estado y consecuentemente una guerra civil, que concluyó con una nueva ocupación de la marina de guerra de los Estados Unidos (1965).

Sin duda, el impacto de la Revolución Cubana (1959) influyó en la política exterior de los EEUU en la región del Caribe. La ocupación norteamericana llevó a una organización paramilitar y persecución anticomunista que terminó con el asesinato de líderes y facciones progresistas, de conformando un nuevo sistema de partidos políticos que surgirían en la vida política moderna dominicana.

Pero la figura más influyente de los sectores conservadores, heredero del trujillismo, y presidente de la República Dominicana en tres ocasiones (a través de los años 1960-62⁸⁵, 1966-1978⁸⁶ y 1986-1996) fue Joaquín Balaguer, líder hasta su muerte del *Partido Reformista Social Cristiano* (Partido Reformista)⁸⁷. La influencia de Balaguer en los siguientes treinta años fue de tal envergadura que no solo persiguió a los enemigos políticos, sino que cooptó segmentos de la izquierda que se incorporaron a la expansión económica dominicana durante los años setenta (período en el que de acuerdo con Moya Pons *et al.* (2001:236-237) la República Dominicana tuvo una de las tasas más grande de crecimiento en América Latina). Inclusive incorporó al Partido Comunista Dominicano como el ideólogo oficial del agrarismo en su gobierno y un agente entre las comunicaciones entre su gobierno y el gobierno cubano⁸⁸.

⁸⁵Balaguer actuó como presidente durante el 1960-1962 impuesto por Trujillo.

⁸⁶Despradel (2012:22) divide las etapas del gobierno balaguerista, o el gobierno de los 12 años, en tres fases: la primera fue inmediatamente posterior al conflicto civil y la invasión norteamericana. Durante esta primera etapa (1966-1969), las inversiones que se implementaron en la economía todavía no tenían tiempo de rendir frutos. Una segunda etapa (1969-1973) se distinguió por un alto crecimiento en la economía dominicana de alrededor 11 por ciento del PIB anual. Y la tercera etapa (1974-1978) la cual impactó en la economía dominicana debido a los altos costes del petróleo a nivel internacional. Después de un alto crecimiento económico, la economía dominicana comienza a descender durante este período donde para finales de la década se denotaba la necesidad de un cambio de orientación debido a los cambios que se estaban dando a nivel internacional.

⁸⁷ El PRD y el PRSC serían los partidos dominantes de la vida dominicana hasta los años noventa. Pero el impacto del balaguerismo sobrepasaría la dinámica bipartidista, ya que Balaguer fue la figura imperante después de la dictadura.

⁸⁸Según San Miguel (1998:57) los años de transición democrática significó que los nuevos partidos políticos buscaban apoyo de la ruralía dominicana. Los sectores que controlaban el Estado, utilizarían los medios para poder buscar el apoyo de este sector mediante concesiones, al igual que los partidos de oposición.

Después de la invasión de EEUU, Balaguer heredó un gobierno donde prácticamente los norteamericanos volvieron a ocupar o dirigir todas las agencias gubernamentales. Debido a la incapacidad del gobierno de recibir recaudos durante la guerra civil, el país estaba a punto del colapso económico. Los EEUU no solo estaban dirigiendo ahora el gobierno, sino que estaban dispuestos a ofrecer ayuda externa y financiera que de algún modo ocuparía el lugar de las tropas norteamericanas una vez estas salieran de la isla. EEUU ofreció ayuda externa mediante donativos, préstamos, y el otorgamiento de cuotas preferenciales a la industria azucarera dominicana, la cual era ahora predominantemente propiedad estatal. Esta cuota será determinante en la economía dominicana y en las relaciones dominico-americanas después de la guerra civil.

El impacto de esta cuota preferencial hacia Dominicana y de la ayuda externa de los EEUU se puede ver en las siguientes cifras; durante los primeros años de Balaguer, la isla recibió 133 millones de dólares como préstamos para implementar programas de desarrollo. Estos préstamos se negociaron a través de la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional* (USAID por su siglas en inglés) y bajo la *PL-480* de los Estados Unidos, la cual permitía el financiamiento gubernamental en apoyo de otros gobiernos para la compra de sus excedentes agropecuarios (Bastidas Castañeda 2003:34). Entre 1969 a 1973 la ayuda ascendió a 78 millones de dólares los cuales formaban parte de la asistencia a través de la *PL-480*. La ayuda externa y la cuota azucarera de parte de los EEUU fue tan fundamental durante el período 1966-1970 que se puede argumentar que de haber parado esta ayuda el país hubiese tenido que entrar en políticas de austeridad resultando en el desempleo masivo (Moya Pons *et al.* 2001:237-238).

Para poder consolidar el apoyo del campesinado y promover el desarrollo agropecuario, se crearon instituciones en apoyo a la economía rural. Entre ellas estaba la *Secretaría de Agricultura*, el *Banco Agrícola* y el *Instituto del Tabaco*. Entre las políticas de apoyo al campesinado con tierras se distribuyeron recursos como la repartición de semillas, agroquímicos y asesoramiento técnico. Estos fueron suministrados por las agencias mencionadas. A través de estas medidas y de la represión castrense, Balaguer fue consolidando su apoyo entre la clase campesina. Esto incluía desarrollar la imagen del Balaguer como protector del campesino, proyectándolo con una imagen paternalista: fundaba obras públicas en las áreas rurales, daba regalos a las mujeres y hombres campesinos, y estos podían hacerle peticiones directas por encima de los gobernantes regionales.

Como instrumento político, se efectuó la llamada *Reforma Agraria* como parte de los *Acuerdos de Punta del Este* en 1961⁸⁹. Esta iba a ser dirigida por el IAD. Debido a la centralización que caracterizaba al sistema político dominicano, la reforma sufrió de deficiencias al estar sujeta al beneplácito presidencial, basada entonces en elementos estrictamente políticos (San Miguel 1998:58). No es de sorprender que Balaguer, en la

⁸⁹ La Conferencia del Punta del Este, (agosto 5 al 17 de 1961), en Uruguay, fue un punto de confrontación en contra de la *Revolución Cubana* (1959). En la reunión había delegados de todos los países miembros de la *Organización de Estados Americanos* (OEA), incluyendo Cuba. En ella se aprobó la *Alianza para el Progreso*, una medida reformista para lidiar con los problemas económicos y sociales de América Latina y el Caribe. Entre las medidas se incluía la reforma agraria, el libre comercio, erradicación del analfabetismo, entre otras. Cuba se negó a firmar la carta final debido a que entendía que esta era un intento de detener la expansión e influencia de la Revolución y su modelo socialista por la región. En 1962, Cuba fue expulsada de la OEA por órdenes de EEUU. De acuerdo con la resolución de la OEA, el sistema cubano, basado en las ideas marxistas-leninistas, era incompatible con el sistema interamericano de gobernanza.

campana electoral de 1966, prometiese la redistribución de tierras y desarrollase un discurso a favor del campesinado, siendo este la mayoría del país. Más allá de esta retórica, la campana de 1966 fue plagada de represión del Estado en contra de los opositores de Balaguer, hecho que seguiría durante sus 12 años de gobierno (1966-1978).

Para Balaguer, había que incorporar al campo como parte de un plan mayor de “modernización económica”, por ende, el “problema agrario” descansaba en las siguientes premisas:

- 1) *El modelo económico que implementaría dependería de la agricultura para modernizar a través de la industrialización dependiente. En este sentido, sería la industria agropecuaria la que financiaría el crecimiento de una economía urbana industrial y comercial.*
- 2) *En relación con el mercado interno, la realidad era que la agricultura también tenía que suplir la demanda de la población urbana que seguía en aumento.*
- 3) *Por otro lado, era importante atender la situación agraria si Balaguer dependía de esta clase social para fortalecer su liderato* (San Miguel 2011: 152).

Las clases dominantes lo apoyaron como el candidato contrario a Bosch, aunque Balaguer buscaba más autonomía frente a estos, buscando mayor apoyo de las clases populares. Al igual que Trujillo, el campesinado sería clave base política. Más aún, dado que el sistema político era abierto a procesos electorarios, el campesinado sería una clave importante del electorado (San Miguel 2011: 152-153).

Durante el período posterior a la guerra civil, el país necesitó de la ayuda externa para poder llevar a cabo inversión en la economía. Mucha de esta ayuda provenía de la USAID, del *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) y del *Banco Mundial* (BM). Los fondos que provenían de la USAID se invertían predominantemente en el sector agrícola. El gobierno dominicano dirigió los fondos a los proyectos que encontraba se podían capitalizar políticamente como las obras públicas.

Antes de 1972, período en el cual se dio un notable giro de la política agraria del presidente Balaguer, este no le dio prioridad al desarrollo de la industria agrícola, ya que entendía que estas no generaban un impacto político. El interés que había detrás de los fondos de la USAID se debía a que estos generaban la obtención de divisas para financiar la balanza de pagos y no en el impacto que pudiese tener en los proyectos agrícolas. De acuerdo con Moya Pons *et al.* (2001:238-239) esta dejadez hacia el sector agropecuario de parte del Estado dominicano durante el período de gobernación 66-72, fue determinante en el lento crecimiento de la agricultura durante la década de los setenta.

Durante los primeros años de Balaguer se reactivaron las labores del IAD. A pesar de continuar con la implementación de un programa de redistribución de tierras, su implementación defraudó las expectativas: a nivel anual las cifras oficiales presentaban la necesidad de repartir a un estimado de 100,000 familias, sin embargo desde su fundación hasta el 1971 había beneficiado a menos de 14,000, o sea un déficit de 86,000 familias. Además, el reparto de las tierras no venía acompañado de un apoyo técnico, crédito ni insumos; no se apoyó la organización de campesinos en organizaciones autónomas, ni la comercialización de la producción ni la garantía de precios. Dejados a su suerte, muchos campesinos se endeudaban, y terminaban por abandonar, vender o traspasar sus tierras. Peor aún, muchas parcelas eran distribuidas a raíz de favores o amiguismos políticos y no

bajo los criterios convencionales (San Miguel 2011:154). Esto nos trae a preguntarnos cuán eficiente fue la *Reforma Agraria*, o si por otro lado, esta fue implementada de manera ineficiente con todo propósito.

Según Despradel (2012:24), la política balaguerista no fue coherente en el sector agropecuario, como si lo fue en el desarrollo urbano y las grandes construcciones públicas. Para poder lidiar con las restricciones salariales a la población, el gobierno de Balaguer intentó implementar una política de suministro de alimentos a precios bajos, esto desincentivó la producción agrícola. También la aplicación de la *Reforma Agraria* desestimuló la producción agraria al aplicarse a los cultivos más tecnificados, como el caso del arroz. El resultado fue un desequilibrio entre las actividades industriales y las agrarias que no eran sustentables.

La implementación de la *Reforma* a través de las características mencionadas contribuía a la extensión del minifundismo con baja productividad y por ende empeoraba los problemas estructurales de la agricultura dominicana. Si la intención de Balaguer era que la industria agropecuaria sirviera como base para financiar la “modernización” del país, entonces una reforma que apoyase el minifundismo no era consona con las ideas de desarrollo e industrialización.

La crítica a los resultados de la *Reforma Agraria* no se hizo esperar de parte de aquellos sectores dominantes de la ruralía que precisamente la condenaban como ineficiente. Estos sectores argumentaban que la *Reforma* que pretendía implementar el IAD no era la política correcta si el objetivo para el gobierno era modernizar la agricultura para financiar la modernización económica. Para estos sectores, la política correcta requería el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada y la protección y viabilidad de las inversiones locales y foráneas en la industria agropecuaria.

Por igual decían que la expropiación por parte del Estado no se debía considerar en fincas que presentasen altos niveles de producción; se debía determinar cuál era el valor real del terreno expropiado (por tribunales independientes; y se podía expropiar solo la fracción de los fundos que no cumplieren con los requisitos de productividad. Detrás del discurso había un temor al ideal agrarista, y por ende, se enfatizaban los ideales de la modernidad y eficiencia productivista como el fin en sí mismo, pidiendo detener cualquier reforma que no tomase en cuenta estos principios⁹⁰ (San Miguel 2011:155-156).

El resultado de la *Reforma Agraria* y de los intentos del IAD de llevar a cabo distribución de tierras en el campesinado han sido descritos por San Miguel (2011:158-174) como una “*reforma agraria al revés*”⁹¹. Igual se describía el fenómeno de la toma de tierras por las clases dominantes de la sociedad, no como agrarismo, sino como “*agarrismo*”. Las cifras oficiales indicaban que después de una década de la *Reforma*, la

⁹⁰ En un artículo de la revista dominicana “Agro” del 10 de marzo de 1969, citado por San Miguel (2011:155-156), el autor Pequero Moscoso, inclusive, describe al campesinado sin la “*capacidad para asimilar las ideologías políticas que se debaten actualmente en el mundo*” y arguyendo en contra de la “*politización del campo*”. Debido a los niveles de analfabetismo entre el campesinado dominicano, este los encontraba “*proclives al engaño y permeables a la demagogia y la agitación*”. Un discurso en el cual demuestra, no solo un discrimen clasista al campesinado, sino una justificación para oponerse a la redistribución de tierras, y presentar que el único liderazgo era aquel de los propietarios (y no aquellos sin tierra). Esto reflejaba un temor ante lo que podía ser un movimiento campesino autónomo que cuestionase los derechos de propiedad y del cual se había organizado movimientos de ocupación de tierras.

⁹¹ Como le llamó la revista *¡Ahora!* durante los años 60.

desigualdad se incrementaba. Las condiciones para los productos agropecuarios de exportación estaban alcanzando una coyuntura favorable a nivel internacional y esto promovía el crecimiento y acaparamiento del latifundio. También, el crecimiento de la población urbana era otra causa para la expansión de las fincas. Productos como el arroz, la leche, la carne de res y los granos eran mercadeados en las ciudades en la medida que aumentaba la demanda.

Por ejemplo, la ganadería comenzó a expandirse; para 1971 el 56% de las tierras de la isla estaban bajo la producción ganadera. Por lo general, la ganadería era ineficiente en el uso de su terreno y le quitaba terrenos a la agricultura. En las provincias del Este, donde había predominado la caña de azúcar, la ganadería controlaba grandes cantidades de tierra por unas pocas familias y empresas⁹². Esto creó grandes conflictos donde campesinos alegaban despojamientos forzosos de parte de esta industria.

Además de las provincias del Este, la concertación de tierras comenzó a sentirse de igual manera en otras regiones del país, poniendo presión y despojando a los campesinos. En el Cibao, grandes latifundistas comenzaron a ocupar terrenos pertenecientes al IAD, que en teoría, debían ser redistribuidas entre el campesinado. En algunos lugares de la región, por ejemplo, al carecer de productos de subsistencia, el trasporte de productos al área encarecía los productos agrícolas para el campesinado.

Este usufructo de parte de terratenientes, militares y otros empresarios, despojó, en muchos casos por la fuerza, o por medios legales, a campesinos que habían vivido por décadas de pequeñas parcelas⁹³. También, el mismo Estado intentó despojar campesinos de áreas que eran disputadas por estos⁹⁴. De hecho, el campesinado por lo general se quejaba de que aquellos con cercanía al poder, eran favorecidos en sus reclamaciones o invasiones de terrenos y que todo era parte de elementos corruptos o favores políticos. Llegada la década de los setenta, la ocupación de terrenos por los grandes terratenientes o empresas llegó a un nivel tan alto que organizaciones campesinas empezaron a denunciarlo, a pesar de amenazas de persecución y represión⁹⁵.

⁹² La distribución entre el control cañero y el ganadero de estas áreas llevó a la comparación con el noreste brasileño, lugar donde se demuestra también tales desigualdades en control de tierra por industrias agropecuarias.

⁹³ San Miguel (2011:163-164) pone de ejemplo un conflicto en Las Cuevas de Cevicos en Cotui, donde varios campesinos alegaban que la Hacienda Cotui intentó apoderarse de terrenos de su pertenencia. En 1969, la Hacienda logró que estos campesinos fueran juzgados por ocupar una tierra que ellos alegaban la Hacienda les arrebató. En otro conflicto similar en Samaná, campesinos se veían intimidados por administradores de una finca propiedad de un ex militar trujillista. Las cosechas campesinas se veían amenazadas por la reclamación de tierra de la finca del militar.

⁹⁴ Otro ejemplo presentado por San Miguel (2011:165), describe un caso en 1970 contra Genaro Sánchez, campesino que fue acusado de quemar 700 tareas de caña del ingenio Catarey y el cual era administrado por el *Consejo Estatal del Azúcar* (CEA). Sánchez, se negaba a abandonar las tierras cercanas al ingenio. Este alegó que sus siembras fueron destruidas por tractores del Estado el día después de su arresto.

⁹⁵ Los despojos en contra de los campesinos podían tomar diferente formas. En algunas ocasiones, campesinos que disponían de títulos de propiedad legítimos eran desposeídos a pesar de estos. En otras, campesinos que ocupaban tierras pero carecían de títulos podían ser desalojados, aunque las tierras no fuesen del Estado o no tuviesen dueño. Igual, aunque estas hayan sido vírgenes, y los mismos campesinos hayan habilitado tales tierras. En casos como este el reclamante usualmente presentaba sus propios títulos a la tierra; pero en mucho de estos casos, los campesinos ponían en duda la legitimidad de dichos documentos. También se podían dar casos de desalojo de campesinos los cuales se arrimaron con un dueño de un terreno, pero a los cuales sus descendientes se negaban a reconocer y/o a continuar. Muchos aparceros en los años 60 se encontraron en esta situación, siendo expulsados de tierras que ellos habían

De acuerdo con San Miguel (2011:167): “*Su propósito era presionar al gobierno para que tomara cartas en el asunto para obligar a los terratenientes a devolver la tierra que tan sin derecho cogieron, y entregárselas {sic} a los labriegos que carecen de ella*”.

A pesar de tener sus reservas en la medida en que implementaban la ayuda externa ofrecida por los EEUU, al fin y al cabo, el gobierno de Balaguer sabía que dependía de los norteamericanos para poder llevar a cabo la estabilización económica y política del país. Esto se hacía evidente en relación a la negociación para que la República Dominicana mantuviese su acceso a la cuota del azúcar que proveían a los EEUU. Estas negociaciones dieron varias legislaciones del congreso norteamericano para el acceso a su mercado en 1965 y otra en 1971⁹⁶. La importancia de esta política para la isla, inclusive, llevó a Balaguer a postular su renuncia al presidente Richard Nixon de Estados Unidos, si estos entendían que su posición en el gobierno era incongruente con el otorgamiento y extensión de la cuota. Curiosamente, Balaguer le presenta su renuncia a los EEUU y no al Congreso dominicano. En fin, Balaguer no tuvo que renunciar; recibió de parte de los norteamericanos una extensión de la cuota por 700.000 toneladas, demostrando que los EEUU apoyarían su gobierno. La importancia de esta cuota para la isla era total en la medida en que le proveía al Estado dominicano con divisas necesarias. Esto representó un nivel de dependencia para la República Dominicana en su relación asimétrica con los EEUU (Moya Pons *et al.* 2001:239).

Las ventajas para el Estado dominicano fueron evidentes en la medida que tuvieron acceso a la cuota de este período. Esto representó un acuerdo favorable para el azúcar dominicano en un ciclo donde los precios en el mercado mundial eran inferiores. Significó unos ingresos que giraban entre los 40 millones a casi 70 millones anuales en los años de 1966 a 1971. Para el año 1972 en adelante la subida de precios en el mercado mundial significó que Dominicana obtendría más beneficios de la venta del azúcar en exportaciones, por ende, la isla se dispuso a vender azúcar al mercado mundial una vez terminó el periodo de la legislación norteamericana en 1974. En los años siguientes, la República Dominicana obtuvo los ingresos por exportación más grandes de su historia hasta ese momento, debido a los precios en los mercados mundiales. Esto le permitió acumular grandes reservas en divisas, proveyéndole a la isla una independencia financiera para la adquisición de importaciones. El incremento de la inversión extranjera directa estaba políticamente asegurada por las condiciones de la cuota y representó financiación en otros sectores de importancia económica. Para el gobierno de Balaguer esto proveyó una salida de la crisis que atestó la guerra civil de mediados de los años sesenta, pero también presentó una economía con tasas de crecimiento que demostraba

trabajado y las habían habilitado para que fuesen fértiles y productivas. Los desalojos contra los campesinos llegaron a tal nivel que hubo una reacción de parte de grupos opositores dentro del gobierno. En un intento por frenar los desalojos, el diputado de oposición Jottin Cury, presentó un proyecto de ley, con “*carácter de emergencia nacional*” donde se prohibía los desalojos de los campesinos (marzo 1969). Esto incluía la “*expropiación sin indemnización de las tierras objeto de desalojo*”. El proyecto se sustentó en que parte de la Constitución declaraba que era de “*interés social... la eliminación gradual del latifundio*”. Por supuesto, la mayoría del Partido Reformista indicaba que este proyecto era de carácter inconstitucional, debido a que violaba el derecho a la propiedad privada. A lo que la minoría en oposición respondía que “*las consideraciones de orden público y de paz social se sobreponían al criterio del derecho absoluto de propiedad privada*”. En fin, la mayoría del Partido Reformista en el Congreso votó en contra de la medida, dejando la retórica agrarista del gobierno de Balaguer desacreditada (San Miguel 2011:171-174).

⁹⁶ La legislación de los EEUU en referencia las cuotas azucareras establecía que se podría suspender en caso de que el país con este acceso tomase medidas que fuesen injustas con la inversión norteamericana.

una desigualdad social amplia con grandes desequilibrios (Moya Pons *et al.* 2001:239-241).

A pesar del aumento de los precios del petróleo a mediados de los años 70, esto coincidió con precios favorables para productos de exportación como el café, cacao, y el azúcar. Posterior a 1974, la economía dominicana incorporó nuevas industrias a su renglón de exportaciones. De las primeras grandes inversiones extranjeras que se dieron después de la dictadura se dirigieron a la industria minera, a través de la corporación *Falconbridge Dominicana*, los cuales explotaron yacimientos de ferroníquel. También a través de la operación *Rosario Dominicana* se produjo la exportación de oro y plata, lo cual representó un ingreso importante de divisas precisamente en el período de aumentos de precio del petróleo. En cifras, el auge de exportaciones de esta época (1971-1975) representó unos ingresos que se cuadruplicaron de 243 a 894 millones de dólares. De acuerdo con un análisis de la *Comisión de Economía de la Academia de las Ciencias*, durante los años 1974-1975 el aumento en los precios de mercancías agrarias dominicanas, como el café, el cacao y el azúcar, representó un ingreso de 677 millones de dólares que ayudaron a lidiar con el alza en los costes del petróleo. Si no hubiese sido por esta canasta básica de exportaciones, que incorporó a la minería durante este período, la economía dominicana hubiese sentido las presiones externas que la hubiesen llevado a un desequilibrio macroeconómico (Despradel 2012:25-26).

Despradel (2102:28) también apunta a la profesionalización del Banco Central, a través de la ayuda externa con la creación del *Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico* (FIDE). A través de la FIDE, se canalizaron los fondos que el Banco Central utilizó para favorecer los procesos de industrialización del país. Esto respondió a un interés que tenían los estadounidenses en desarrollar una clase empresarial en la República Dominicana y contrarrestar a la izquierda organizada. A través del IAD y el BID, le canalizaron 10 millones de dólares para que estos fondos fueran administrados por el Banco Central. A través de los primeros 12 años del gobierno de Balaguer, la FIDE llevó a cabo numerosas actividades relacionadas con el sector industrial (conferencias, estudios, capacitaciones).

El Banco también fue esencial en llevar a cabo el desarrollo de la industria turística, creando el *Departamento para el Desarrollo de la Infraestructura Turística* (INFRATUR) y el cuál fue alentado por un viaje del gobernador del Banco, Diógenes Fernández, a España, tomando como modelo el desarrollo del sector turístico de ese país⁹⁷. Además, el Banco también creó el *Instituto Dominicano de Tecnología Industrial* (INDOTEC) el cual tenía el propósito de financiar, a través del FIDE, la investigación y el desarrollo tecnológico en el país. Tampoco podemos dejar de mencionar dentro del Banco Central se desarrolló la ley que dio origen al *Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones*, el cual representó la idea de incrementar las exportaciones como método de crecimiento (Despradel 2102:28-29).

La discusión nacional en relación al tema agrario alcanzó un nuevo nivel de discusión para las elecciones de 1970. Como hemos visto, el argumento de los terratenientes y sus defensores se basaba en la crítica a la *Reforma Agraria* como mecanismo inefectivo para la modernización de la economía dominicana. Esta, según ellos, era ineficiente en el propósito del desarrollo nacional al no llevar a la agricultura a una sofisticación técnica. Alegaban que la modernización de la agricultura reduciría los

⁹⁷ El viaje se dio a finales de los años setenta del siglo pasado.

reclamos del campesinado por la tierra y evitaría las invasiones. Además, criticaron a Balaguer, aduciendo que la *Reforma* era utilizada como un instrumento político, llevando a la “*politización del campo*”.

Por otro lado, Balaguer y el Partido Reformista desarrollaron un discurso en relación a la *Reforma*. La postura oficial del partido de Balaguer declaraba la “*función social de la tierra*”, y apoyaba el derecho del campesino a esta como una reivindicación. Para 1970, Balaguer toma nuevas medidas para la implementación de la *Reforma*, proclamando que el Estado adquiriría las tierras baldías, recompensando a los terratenientes con bonos. Prometió, como parte de su campaña, que intensificaría la reforma del agro. Para poder implementarlo, entonces, tomó dirección personal del IAD. Para San Miguel (2011:176) el fin era evitar un mayor conflicto social que pudiese derrocar a la burguesía en la República Dominicana. Para ello, afirmaba el Partido Reformista, el campesinado necesita un “*mínimo de justicia*”, y por ende, la reforma debía ser ampliada.

Después de la reelección de Balaguer, el mandatario propuso implementar medidas de distribución a través del IAD. En febrero de 1971, este declaró que las tierras baldías irrigadas con canales del Estado serían redistribuidas por el Instituto. Con intención de que propietarios vendiesen terrenos al Estado, se le impondría un impuesto a tierras baldías. Aquellas tierras dadas en arrendamiento a campesinos pobres, serían re-poseídas por el Estado para su repartición. Para dicho propósito, el senador de Partido Reformista, José de Jesús Álvarez Bogaert, presentó legislación que declaraba “*de orden público e interés social la adquisición (por el Estado) de tierras arrendadas o dadas en colonato a dominicanos, destinadas al cultivo del arroz o del maní*”. Esta redistribución se llevaría a cabo a través de 10 años.

El debate que suscitó estas leyes quedó evidenciado en las reacciones que provocó. Miembros del gobierno de Balaguer se opondrían a su mayor implementación, argumentando a favor de los intereses del capital privado, local y foráneo, en contra de estas leyes agrarias. El subsecretario de agricultura, Mario L. Bournigal, criticó la medida indicando que ella dejaría a los propietarios inseguros del clima de inversiones, lo cual tendría una reacción negativa en la economía.

También se dejaron sentir las críticas de parte de los sectores más progresistas, que veían en el latifundio una expresión de explotación del campesinado y que criticaban el rol del capital extranjero en profundizar la desigualdad. Legisladores y figuras como Juan Bosch, expresaron preocupación por las acciones de la empresa norteamericana *Gulf & Western*, la cual parecía acaparar tierras en el Este del país. Bosch declaró que su capacidad de adquirir terrenos se debía a testaferros dominicanos.

Por su parte, miembros del gobierno también indagaron en la discusión. El vicepresidente de la República, Carlo R. Goico Morales, expresó sus preocupaciones con las prácticas “*expansionistas*” de la *Gulf & Western*, pero abogó a favor del capital local como contrapeso a estas prácticas (San Miguel 2011:178). El mismo vicepresidente estaba ligado a intereses azucareros, industria que hemos visto tenía gran relevancia para el gobierno de Balaguer.

El campesinado había escuchado las promesas de campaña de Balaguer durante el 1966 y actuaron para poner a prueba la retórica del presidente. Invasiones de terrenos durante este período habían terminado en desalojos y arrestos. Al escuchar la nueva retórica electoral agraria en 1970, la amenaza de invasiones fue recurrente. En 1972, en la

provincia de Puerto Plata, 3000 campesinos se disponían a ocupar latifundios del área si el gobierno no implementaba medidas de redistribución. Como reacción, muchos terratenientes se disponían a buscar maneras de detener las invasiones y tomar acción para desalojar aparceros y precaristas. Así hubo casos donde millares de familias fueron desalojadas por grandes propietarios de terrenos que cultivaban. Menciona San Miguel (2011:179-180) que en un caso Hato Mayor, se desalojaron campesinos que llevaban labrando la tierra por 30 años a fuerza de la expansión del ganado, ocupando la tierra que estos campesinos habían labrado⁹⁸.

A estas leyes que implementó el gobierno de Balaguer, se le conoció como el *Código Agrario*, y no fue para menos la reacción en la sociedad dominicana pues tocaba la médula económica y social del país.

Por ejemplo, a través de la *Ley 282*, el Estado reconocía como tierras baldías aquellas que no estuviesen bajo producción agraria y que no estuviesen fuera de zonas vedadas por razones de conservación forestal y recursos acuíferos. A través de su compra, estas tierras debían pasar al IAD para su redistribución en la *Reforma*. Las leyes incluían la reposición de terrenos del Estado que estuviesen en manos privadas, exceptuando casos de terrenos de menos de 100 tareas labradas por campesinos de escasos recursos. Entre las leyes también se pretendía adquirir parcelas de más 500 tareas de extensión de uso con riego por canales del Estado para la cosecha de arroz. El *Código* prohibía el arrendamiento y aparcería onerosa y definía los procesos por el cual campesinos con parcelas menores de 300 tareas pasasen a ser dueños de estas. También, las leyes intentaron demarcar una definición del latifundio para frenar su expansión. En todo caso, se recompensaría a los propietarios que fuesen despojados con bonos, dinero o retención de terrenos (San Miguel 2011:181-182).

El *Código Agrario* de Balaguer se distinguió más que nada por ser motivado por una política reaccionaria y tímida frente al poder terrateniente. Los sectores más progresistas de la sociedad dominicana hicieron fuertes críticas a esta reforma, entre ellas: la definición legal de latifundio seguía habilitando extensiones demasiado grandes, a tal nivel que algunos tildaron al sistema agrario dominicano de “*feudal*” y de “*semi esclavitud*”. Aun con la definición del latifundio, esta excluía a la industria cañera la cual contenía algunos de los latifundios más extensos de la isla. Se criticó que el proyecto regulaba, y no abolía la aparcería, la cual se pagaba muchas veces en forma de extorsión de los mejores trabajos del pequeño productor y dejaba intacto los pagos por arrendamiento.

Del otro lado, estaban las objeciones de los terratenientes al proyecto de ley. Entre las asociaciones que representaban a los hacendados se encontraba la *Asociación de Hacendados y Agricultores*, quienes entendían la *Reforma* no debía llevarse a cabo de inmediato, sino mediante fases, y los grandes propietarios también debían beneficiarse de ella a través del apoyo del Estado. Coincidían en la limitación de los latifundios, pero también querían la limitación de los minifundios, o sea, en limitar la redistribución de tierras bajo la reforma. En fin, proponían antes que todo el respeto a la las leyes y a la propiedad privada, o sea, a la defensa de sus intereses (San Miguel 2011:183-184).

En contraparte, los productores de arroz, entre ellos latifundistas y molineros, fueron entre los sectores que se opusieron a la ley. Entendían que esta *Reforma* sería

⁹⁸ A este fenómeno se le llamó la “*ley del buey*” y presentaba que la ganadería la esparcían para borrar cosechas de los campesinos.

discriminatoria, siendo los productores de arroz, por lo general, dueños de tierras de media y pequeña propiedad. A diferencia del sector de la caña, el cual la ley no tocaba, los arroceros cuestionaban por qué una industria como la caña, con grandes latifundios y en manos de un pequeño grupo nacional y foráneo, quedaba fuera de los renglones de la ley. La industria cañera, decían, estaba sustentada por mano prácticamente esclava, de braceros haitianos. Su propuesta al gobierno fue que se considerase la “*función social*” a la hora de definir los latifundios.

Los productores de arroz, denunciaban que el traspaso de tierras que se daría bajo la *Reforma* de Balaguer significaba una reducción en la producción del grano que era parte de la dieta diaria de los dominicanos. También criticaron el minifundismo diciendo que arruinaría a la agricultura del país a baja productividad y escasez, describiéndola como una economía de conucos⁹⁹. Por ende, para los arroceros, que se consideraban de media y pequeña tenencia, la *Reforma* daba a unos pero le quitaría a otros. En conjunto con estos, los molineros, que procesaban el grano, también temían perder sus privilegios en relación a este grano (San Miguel 2011:183-187).

Aprobada las leyes agrarias entre marzo y junio de 1972, muchos terratenientes tomaron medidas para evitar perder sus tierras. Funcionarios dentro de la *Secretaría de Agricultura* intentaron ocultar inventarios de tierras del Estado que estaban bajo administración de latifundistas. Estas tierras se suponían que debían ser entregadas al Estado bajo la *Ley de recuperaciones de tierras estatales*. Estas tierras, que se debían entregar a la *Comisión de Recuperación de Tierras del Estado* (CRTE), habiendo sido ellas pertenencia del Grupo Trujillo, militares o burócratas. El CRTE eventualmente publicó los inventarios, pero los terratenientes seguían defendiendo a nivel público las limitaciones a la propiedad de latifundios expresadas en las leyes. Entre las medidas que tomaron fue darles títulos falsos a otros familiares o personas de confianza sobre terrenos para que estos no contasen como parte de su latifundio.

Para impedir implementar las leyes sobre aparcería, muchos terratenientes intentaron expulsar aparceros y arrendatarios de las tierras que trabajaban. De hecho, durante los meses después de la aprobación de las leyes, cientos de aparceros fueron expulsados. A pesar de haber sido advertidos por las autoridades gubernamentales que se aplicarían las leyes, muchos de los terratenientes no fueron sancionados por las autoridades. Sí se pudo comprobar en las cortes que hubo casos donde los terratenientes intentaban expulsar a campesinos que llevaban años cultivando las tierras, y la prensa también denunció casos de expulsión de aparceros. El gobierno intentó enmendar la *Ley sobre aparcerías*, legalizando la reocupación de aquellos que habían sido desalojados. Sin embargo, esta reocupación solo se podía llevar a cabo tan pronto una corte de ley fallase a favor de los aparceros, que en el caso de muchos de ellos, sería tarde o nunca (San Miguel 2011:192).

A principios del año 1974, Balaguer propone la “*Ley Ganadera*” la cual limita a 500 tareas el terreno para la cría de ganado. No era de menos, ya que era año de elecciones y estas se celebrarían el siguiente mayo. Esta ley apuntaba a una de las bases de la estructura agraria dominicana. Las tierras dedicadas a la ganadería eran consideradas de las más improductivas en el país. El latifundio ganadero era criticado por sectores radicales porque la mayoría de esas tierras baldías acaparaba terrenos a expensas de los campesinos. Sectores más reformistas criticaban la acumulación de tierras

⁹⁹Porción de tierra cultivada por los aborígenes en la isla antes de la colonización.

ganaderas a expensas de la modernización de la industria agropecuaria de base técnica y productiva. Tanto radicales como reformistas atacaban la *Reforma Agraria* como un fracaso; los primeros porque entendían que no habían terminado con la aparcería, la concentración de tierras y la eliminación de los terrenos baldíos, o sea, no habían implementado las leyes de 1972; y los segundos porque eran propuestas demagógicas del gobierno balaguerista, por no sustentar el derecho a la propiedad privada y por no contribuir a la modernización del agro dominicano (San Miguel 2011:240-241).

Hubo aspectos de la *Reforma* que muchas veces presentaron límites. En muchos casos, tierras adquiridas por el Estado para ser repartidas por el IAD estaban sobrevaluadas y no sirvieron para las cosechas que se utilizaron. Por ejemplo, en el caso del arroz, del cual se intentaron implementar varios proyectos dentro de la reforma, algunos terrenos resultaron inapropiados (San Miguel 2011:241). Por otro lado, los intentos de llevar a cabo la colectivización de la agricultura por parte del Estado se enfrentaron con mucha resistencia de parte de ciertos sectores. Basada en la *Ley 391* de septiembre de 1972, la colectivización de tierras arroceras sería parte de la *Reforma Agraria*. Sin embargo, muchos de los espacios colectivizados por el IAD no contaron con el apoyo técnico ni financiero necesario de parte del Estado. Al intentar llevar a cabo niveles de colectivización, los campesinos prósperos rechazaban trabajar con los campesinos menos prósperos. Y factores como el endeudamiento, la calidad de tierras y acceso al riego de la tierra incidió en el ánimo campesino a aceptar el colectivismo. La implementación por parte del Estado de las cuotas de producción y comercialización llevaron a muchos campesinos a ver la colectivización como una política autoritaria. Estos solo cobraban RD\$2.00 diarios por ser parte de estas “*fincas estatales*” que operaban de forma jerarquizada por técnicos del IAD. En particular, aquellos campesinos que ya contaban con unas parcelas y que ya tenían una producción autónoma, fueron entre lo más que se negaron a participar de la colectivización. En ese sentido, fue más exitosa con aquellos campesinos sin tierra (San Miguel 2011:243-244).

Grupos de empresarios atacaron la colectivización como una política en contra de la propiedad privada y estilo “*soviética*”. Para estos, la colectivización sería un desastre económico para el país y llevaría una crisis alimentaria. Sostenían que la prioridad debía ser el incremento de productos agrícolas para apoyar el proceso de industrialización y de urbanización. Esto delimita las diferencias entre aquellos que veían la *Reforma Agraria* con fines “*productivistas*”, o sea, aumentar los bienes agrícolas, o en sus fines “*sociales*”, lograra una redistribución justa de la tierra. De acuerdo con San Miguel (2011:246): “*Irónicamente, los debates sobre la colectivización, que enfatizaron el apego campesino a la propiedad individual, pasaron por alto la experiencia histórica del campesinado dominicano, la que demuestra la existencia de formas colectivas de propiedad, como los terrenos comuneros, al igual que la presencia de formas asociativas de producción con la intención de realizar labores comunitarias... Sin embargo, su resistencia a la colectivización sugería un decidido propósito de hacer sentir, de que se tomasen en cuenta sus opiniones a la hora de definir los programas oficiales y de establecer sus políticas agrarias. Su rechazo denotaba su anhelo de participar*”.

Para 1974, la disminución de la repartición de tierras llevó a una nueva oleada de invasiones. Esta llamada “*guerra civil en el campo*” seguía siendo una característica de la política campesina, aun cuando funcionarios del Estado declaraban el fin de la *Reforma* debido a que ya no quedaban tierras disponibles bajo las leyes de reposición del

latifundio. Aun así surgían invasiones de terrenos y protestas en el campo exigiendo su aplicación. Inclusive, algunos funcionarios ya declaraban que las invasiones aun se debían a las “*tijeras maltusianas*”, o sea, debido a que el crecimiento demográfico en la isla contrastaba con los límites geográficos, sin hacer mención de la falta de distribución.

En julio de 1977, el “*Segundo Simposio sobre la Realidad del Campesino Dominicano*” presentó un informe en el cual declaraban que las leyes para instituir la *Reforma Agraria* no lograron su cometido. Por ejemplo, la aplicación de la *Ley de aparcería* no presentaba casos exitosos; en relación a la *Ley de recuperación de tierras del Estado*, presentaban que la mayoría de estas continuaba en manos de los latifundistas; y la *Ley del latifundio* no se había aplicado con rigurosidad, particularmente en el Este, donde la concentración de tierra latifundista era mayor. Así, las ocupaciones de tierras se expandieron a pesar de la disminución de organizaciones campesinas oficiales y el fin de las *Comisiones Agrarias* (San Miguel 2011:246)

Con el impacto de los altos precios del petróleo, a pesar de las alzas en precios de ciertas mercancías agrarias de exportación, el descenso económico para finales de los años 70 empezó a tener su impacto en la balanza de pagos de la isla. Para el año 1976, con la disminución de los precios de azúcar, Dominicana cerró con una cifra negativa en su balanza de pagos, la cual llegó a 242 millones de dólares. Con los cambios económicos, y por razones políticas, Balaguer cambia al gobernador del Banco Central nombrando al ingeniero Fernando Periche como nuevo director. Este venía de haber dirigido el *Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones*. Para poder hacer este cambio, Balaguer tuvo que consultar con el creciente sector empresarial del país, el cual se había podido librar de las garras de Trujillo, y había experimentado una economía, conjunto con políticas estatales, que favorecieron su crecimiento. Balaguer sabía que tenía que contar con el apoyo de este sector y escoger a alguien que fuese de la aceptación de los empresarios, con quienes Balaguer mantenía una alianza estratégica (Despradel 2012:31-33).

De acuerdo con Despradel (2012:32-33) para finales de los setenta, el sector empresarial dominicano era mucho más concentrado y pequeño que en la actualidad, lo que significaba que era un grupo más reducido que tenían influencia particular y que se consolidó durante el primer período de Balaguer. A este grupo, Balaguer les había favorecido con incentivos económicos, como bajas tasa de interés ofrecidas por el FIDE, una política cambiaria favorable que les proveía divisas para la importación de bienes de capital y aranceles proteccionistas. Esto incluye la *Ley 299 de Incentivo y Desarrollo Industrial*, política que reflejaba la política de sustitución de importaciones que había apoyado la CEPAL desde los años cincuenta y que se había empezado a implementar en República Dominicana más tarde durante el período del gobierno de Balaguer¹⁰⁰.

El movimiento social campesino, entonces, intentó buscar espacios autónomos del oficialismo gubernamental. Por ejemplo, debido a la cantidad de movilizaciones de campesinos sin tierras, la izquierda intentó buscar apoyo entre el campesinado. En muchos casos, organizaron movimientos que se alejaron de las políticas agraristas oficiales y pretendían llevar al campesinado por una vía más radical. Por igual, la Iglesia Católica creó espacios para el campesinado que le proveía de alternativa a aquellas organizaciones controladas por el Estado. En muchos casos, esta alianza entre campesinos y la Iglesia forjó nuevos líderes en la ruralía que no siempre seguían los

¹⁰⁰ El mismo Despradel describe este modelo como agotado ya para finales de la década del 70.

dictámenes eclesiásticos al pie de la letra y forjaron alianzas con grupos de izquierda. En fin, para mediados de los años setenta, el campesinado había buscado sus propios espacios que estaban fuera del control del Estado y de las intenciones políticas de Balaguer. Se considera que parte de la razón que Balaguer perdió las elecciones de 1978 fue por la erosión de su influencia en el área rural, donde anteriormente contó con apoyo (San Miguel 1998:59:60).

Estas variables se fusionaron para finales de la década del 70, reflejando al balaguerismo como un sistema represivo y en deterioro económico. Esto llevó al triunfo al PRD sobre el Partido Reformista en las elecciones de 1978. Debido a que el PRD no había participado en las elecciones de 1972 y 1974, no se sabe cuál hubiese sido la trascendencia de su participación, pero el partido entendía que la situación política del país hacía virtualmente imposible una elección democráticamente genuina. Lo que si se podía percibir era la caída de apoyo del gobierno de Balaguer en las áreas rurales que inclusive habían sido bastiones de su partido. Se podría concluir que el campesinado, además de su lucha por la redistribución de la tierra a través de las luchas sociales, se dejaba sentir como un actor en las elecciones nacionales (San Miguel 2011:249-250).

2.7 1980-1996: la transformación de la agricultura en la era de la globalización

San Miguel (1998:61-62) describe el período posterior a los años ochenta en adelante como la “*política del abandono*”, donde el Estado comienza a desatender al campesinado a favor de un proceso de industrialización e intentos de modernización. Entre las industrias apoyadas se encuentra el turismo, la minería y otras. En el ámbito agrario se empieza a apoyar a elementos de la agroindustria basada en capital externo, por encima de la agricultura tradicional de exportación que era fundamental en la vida del campesinado.

Lozano (2001:236-238) declara la siguiente hipótesis en relación a su mirada del capitalismo agroexportador de la década de los 80¹⁰¹. Para él, el mercado de trabajo rural dominicano sufrió una gran transformación debido a tres situaciones:

- 1) *En primer lugar, hubo un cambio en la composición de la mano de obra, la mujer dominicana campesina ahora era un recurso importante en la mano de obra;*
- 2) *En segundo lugar, el minifundismo, el cual había sido la base de producción del capitalismo agrario no azucarero, pierde fuerza relativa como la principal fuente de mano de obra;*
- 3) *Y tercero, la mano de obra haitiana comienza a ser la fuente principal de trabajo, ligada a la crisis de la economía azucarera que se siente después de mediados de los setenta*¹⁰².

¹⁰¹Durante el periodo de 1950-1980, Lozano (2011:309) describe que la economía exportadora dominicana presentó unos límites estructurales. Su reproducción estuvo limitada particularmente por su dependencia en el mercado mundial. Pero la economía exportadora se distinguía por las siguientes características: por un lado, la economía azucarera para exportación era de alto grado de especialización productiva. Este tipo de especialización de monocultivo se basa en tecnología tradicional, lo cual lo hace depender de mano de obra barata para sustentar su competitividad. En la medida que la economía azucarera dominicana se ha distinguido por estas características, la mano de obra barata limitó un posible desarrollo de la industria que incluyese una superior productividad del trabajador.

¹⁰² En la parte inferior de la sociedad dominicana se encuentra el bracero haitiano. Desde 1952, los acuerdos bilaterales entre ambos países reguló la importación de haitianos para trabajar en la zafra cañera

Establece, entonces, que la crisis de rentabilidad del sector azucarero le creó dificultades para mantener la mano de obra. Esta coyuntura generalizó la necesidad del trabajo inmigrante a nivel de la agricultura nacional, llevando a una transformación en el mercado de trabajo rural. El minifundismo entonces competía con los inmigrantes para acceso a una misma fuente de demanda. Esto significó que la estructura institucional, las bases en las cuales se había desarrollado la agricultura dominicana, estaba pasando por un proceso de transformación debido a que ya no era sostenible.

En la medida en que se convirtió en tan importante recurso para la captación de divisas a través de la exportación, la economía azucarera dominicana ha tenido un impacto estructural en el agro dominicano. Vemos como la incorporación de una mano de obra extranjera, predominantemente haitiana, ha sido un mecanismo por el cual se ha regulado el salario del sistema de plantación. Según Lozano (2001:310) el atraso tecnológico de este sector hace muy débil su competitividad en la producción azucarera para el mercado mundial y fortalece la segmentación de una fuerza de trabajo que se sostiene a través de la importación de braceros. Desde esta perspectiva, el sector azucarero de la economía dominicana limitaba la capacidad del desarrollo de un proletariado agrícola de tipo nacional. Por ende, Lozano (2001:310) aduce que si la producción para exportación se apoya en el campesinado, las limitaciones tecnológicas de los productores directos llevan a un excedente del sector campesino hacia el sector agroexportador.

De acuerdo con Lozano (2001:311): *“Es claro que a largo plazo esta situación mina la capacidad de reproducción de la economía campesina y de la propia economía exportadora. Durante un largo periodo este esquema económico puede funcionar, sobre todo en periodos de buenos precios de los productos de exportación. Sin embargo, más temprano que tarde el movimiento cíclico de los precios de los bienes primarios de exportación corroe la capacidad reproductiva de las unidades campesinas productoras para el mercado mundial, acelerando su descomposición”*.

Desde los años sesenta en adelante, el excedente de la mano de obra rural y su emigración a las áreas urbanas planteó una nueva situación estructural de los mercados laborales del país. Ahora el Estado tenía que reconocer el éxodo de las masas rurales en las ciudades, y por ende era necesario proporcionarle trabajo y un entorno urbano. Para poder llevar a cabo una política económica eficiente a nivel urbano, se inicia de esta manera la era del *Estado Benefactor* en la República Dominicana. Inevitablemente, esto daba pie a que se desarrollasen actividades de tipo informal, que cubrían las necesidades de aquellos que quedaban desempleados en sus nuevas viviendas urbanas. Así el mercado laboral toma una doble segmentación: en el área rural entre la agroindustria y la economía agrícola tradicional y en las áreas urbanas una amalgama de sectores monopolistas industriales, financieros y comerciantes, más la pequeña y mediana industria, en conjunto con sectores informales (Lozano 2001:312-313).

en plantaciones estatales dominicanas por un período de seis meses. Para la década de los ochenta se estimaba que 20,000 haitianos cruzaban la frontera hacia la República Dominicana legalmente, mientras se estimaba que 60,000 lo hacían ilegalmente. Estos migrantes no tienen derechos civiles y sus condiciones de trabajo se asimilan a la esclavitud. Cuando la economía en Dominicana pasa por un descenso se convierten en chivos expiatorios de los males socioeconómicos, llevando a una ola de demanda por expulsar a aquellos que se han instalado en la parte oriental de la isla.

De acuerdo con Knippers Black (1986:242), para los años ochenta, la riqueza de las clases medias y altas en la República Dominicana se contraponía a la pobreza de 75 a 80% de la población. La mayoría de los dominicanos estaban mal nutridos y las estadísticas de desempleo giraban alrededor del 30%. En Santo Domingo, parte de la población vivía en las casas de tugurios improbadas de madera y de hojalata sin servicios como agua o electricidad. Los campesinos que emigraban de la situación precaria de las áreas rurales, llegaban a la ciudad a poner presión en la vivienda y en los pocos servicios públicos.

En las áreas rurales, los campesinos de más bajos recursos vivían en las áreas llamadas bateyes, pequeñas casas de lodo y techos de paja o madera de las plantaciones de azúcar. Para 1981, 19 años después de que surgió la *Reforma Agraria*, el 81.1% de las familias tenía solo el 12.1% de las tierras, pero el 1.83% de los propietarios controlaban el 55.22% de ellas (Sánchez Roa 1992:162).

La producción por hectárea durante este período era de las más bajas en América Latina y el Caribe. Los latifundistas mantenían la mayoría de su tierra para el ganado produciendo carne para la exportación o para la minoría más afluente que podía consumirla en el país. El minifundio continuaba siendo una alternativa, pero por lo general apenas daba para abastecer a una familia. Pero la realidad para la mayoría de los campesinos era que aun vivían sin tierra (Knippers Black 1986:243).

Durante la misma época, la mayoría de los campesinos que trabajaban en grandes plantaciones obtenían cinco pesos dominicanos diarios, el salario mínimo de la ruralía en comparación con los 175 pesos mensuales (\$8.75 diario) de los salarios de las áreas urbanas. Los terratenientes por lo general no contrataban a más de diez braceros y por lo tanto no estaban sujetos a un salario mínimo u otro tipo de legislación laboral. Inclusive, el gobierno también mantuvo prácticas de salarios por debajo del mínimo a los braceros haitianos de la caña. La mayoría de estos campesinos no tenían pensiones de retiro ni protección en caso de desempleo, pérdida de cosechas, desastres naturales o discapacidad. Los seguros públicos para cosechas se hicieron disponibles en 1984, pero solo para aquellas de gran tamaño (Knippers Black 1986:244).

Para 1980 el IAD había distribuido tierras pertenecientes al Estado a alrededor de 67,000 familias, pero parecía ser poco debido a las necesidades de medio millón de familias campesinas. Peor aún, la tierra dada para redistribución era de baja productividad. Las mejores parcelas fueron adquiridas por miembros de la milicia y otros oficiales públicos. En términos generales, la distribución de tierra a los campesinos no vino acompañada de crédito ni asistencia técnica. Se estableció un *Banco Agrario* para proveer de préstamos a los pequeños agricultores pero contaba con pocos recursos y no podía responder a las necesidades de los agricultores. También, los precios de semillas y fertilizadores importados subieron debido a la devaluación del peso dominicano (Knippers Black 1986:244).

Desde los años setenta a los ochenta las exportaciones de azúcar disminuyeron de 48 a 35 por ciento, mientras que el café, cacao y el tabaco aumentaron para ser 30 por ciento de exportaciones. Bajo el gobierno de Antonio Guzmán en (1978-1982), el país se convirtió en autosuficiente en arroz y frijoles, la base de la dieta dominicana. Su gobierno le dio prioridad a la expansión de la producción en alimentos para el consumo doméstico y la dilación de la emigración del campo a la ciudad. Sin embargo, esa autosuficiencia fue temporal. El país mantuvo niveles de producción para el consumo interno apropiados

para el arroz pero continuó dependiendo de la importación de frijoles (Knippers Black 1986:247).

Para principio de los años ochenta, los EEUU implementaron su política hacia la región de América Latina y el Caribe basado en los documentos de *Santa Fe I*¹⁰³. De acuerdo con Sánchez (1992:93-94) la estrategia estadounidense era convertir a los países de la región en importadores de alimentos norteamericanos, y en casos como el de República Dominicana, su producción estaría basada en productos agrícolas para exportación ideales para el clima caribeño. Ello también incluiría el desarrollo de Zonas Francas y del turismo como alternativas de desarrollo económico. Todos los gobiernos dominicanos desde entonces han estado de acuerdo con esta política económica. Para ello, la República Dominicana tuvo que eliminar los subsidios y otras políticas proteccionistas a su industria agropecuaria. Desde entonces, el presupuesto local a la agricultura fue disminuyendo lo que afectó a los servicios del Estado en las zonas rurales. Esto, con el incremento de costos de producción, llevó a presiones inflacionarias.

Como hemos visto, el crecimiento y modernización de la economía dominicana ha sido influenciada y controlada por intereses foráneos, predominantemente compañías y suplidores norteamericanos. Durante la década del ochenta, los EEUU suplían la mitad de las importaciones y la compra de dos tercios de sus exportaciones. Por ende, las opciones de la isla han estado sumamente limitadas y otros factores no ligados a los intereses y el bienestar de los ciudadanos dominicanos han predominado en las decisiones económicas.

La inversión extranjera ha sido predominante en la agroindustria y en la preparación de alimentos, pero también se incrementó durante este período en la minería, el turismo y la industria ligera, el sector financiero y los bienes raíces. A principios de la década del ochenta había 125 subsidiarias norteamericanas en la isla, operando en una de las cuatro Zonas Francas establecidas desde los años setenta. Durante este período la *Gulf & Western* (multinacional norteamericana) era el propietario más grande de tierras con ocho por ciento de la tierra arable y el más grande patrono. Su producto principal era el azúcar y los complejos de refinación. Sus ventas anuales eran superiores al PNB de la República Dominicana¹⁰⁴ (Knippers Black 1986:251-252).

El nuevo régimen del PRD en el poder marcó unos cambios en la relación entre el campesinado y el Estado. La represión y persecución política que distinguió al gobierno de Balaguer cesó y esto le abrió el espacio a diferentes organizaciones campesinas para mayor participación en la sociedad dominicana. Estas organizaciones buscaban diferentes cosas, entre ellas la lucha por la tierra, apoyo técnico y crédito, servicios estatales, y otros. Entre las organizaciones campesinas que se fundaron en este momento se

¹⁰³ De acuerdo con analistas de la geopolítica y las relaciones de EEUU y América Latina y el Caribe, los documentos de Santa Fe fueron redactados por elementos de la derecha estadounidense para planificar su política exterior hacia la región de América Latina y el Caribe. Para la década de los ochenta el primer documento (Santa Fe I) era dirigido al presidente Ronald Reagan y sugería el control de las economías hacia el sur a través de políticas neoliberales y la erradicación de los movimientos políticos de izquierda.

¹⁰⁴ Para 1984, la Gulf & Western quisieron diversificar sus inversiones y salir de sus negocios en la isla, llegando a un acuerdo con la familia Fanjul de origen cubano los cuales con otros socios, eran importante en la agroindustria del estado de la Florida en los EEUU. Esta venta preocupó al gobierno de Salvador Jorge Blanco ya que se temían que la retirada de la Gulf & Western redundaría en un descenso de inversiones en la isla, y que los Fanjul impulsarían una agenda política por sus posturas anticomunistas y no en decisiones puramente económicas (Knippers Black 1986).

encontraban la *Confederación Nacional Campesina* y el *Movimiento Campesino Independiente* (San Miguel 1998:60-61).

El ascenso al poder del PRD, primero bajo el gobierno de Antonio Guzmán (1978-1982), y luego Jorge Blanco (1982-1986), marco un cambio importante en la política del país. Estos heredaron los desequilibrios estructurales del gobierno de Balaguer, y además tuvieron que intentar lidiar con los resultados de sus propias políticas macroeconómicas.

Guzmán era agrónomo y terrateniente exitoso en la producción de frutos, café y cacao para la exportación y era un productor de arroz para el país. Durante su gobierno intentó abrir el sistema político, eliminando las restricciones a los derechos civiles. Llevó a cabo una purga del ejército para eliminar a los elementos más reaccionarios y reorganizar las fuerzas armadas. Guzmán entendía que muchos de estos grupos conservadores eran una amenaza a su presidencia. Como promesa de campaña juró poner freno a la corrupción gubernamental, promover la modernización económica y proveerle a la ciudadanía servicios sociales públicos. Sin embargo, su posición política era tenue, ya que encontró oposición en el Partido Reformista y dentro del mismo PRD. Su asunción al poder coincidió con un declive económico, la caída general del precio del azúcar y otros productos de exportación, y una subida en el precio del petróleo.

Guzmán incrementó desproporcionadamente la cantidad de empleados públicos en un intento de mantener control del Estado, ya que entendía que estos servidores públicos serían leales a él y le ayudarían ganar las próximas elecciones. Eso incrementó los gastos públicos de tal manera que desvió fondos de inversión creando crisis en otras industrias importantes para la economía. La combinación de un mayor déficit y el aumento en las importaciones crearon un problema de balanza de pagos, llevando al aumento de la deuda y a recurrir a bancos extranjeros para préstamos con altos intereses. Con en el incremento de la deuda, la isla tuvo que recurrir al *Fondo Monetario Internacional* (FMI) para poder lidiar con la crisis económica.

Durante la época de Balaguer, este priorizó el desarrollo de las industrias por sustitución de importaciones por encima de la industria agrícola. Balaguer congeló los precios de los productos agrícolas para darle prioridad al consumo de productos industriales que no estaban bajo mecanismo de control de precio. Por otro lado, el gobierno de Guzmán intentó apoyar el desarrollo agrícola, pero para financiarlo tuvo que recurrir a la emisión de moneda. A pesar de permitir el reajuste y subida de los precios de los productos agrícolas, estos se vieron afectados por la inflación.

A esto podríamos añadir el rol que jugó el *Instituto de Estabilización de Precios*, creado en 1968 para fijar precios de productos agrícolas y agroindustriales con el propósito de subsidiar a las áreas urbanas; con el tiempo este instituto evolucionó a ser la mayor empresa importadora comercial del país. En la medida que crecieron las importaciones de alimentos a precios inferiores que los productos nacionales, desestimuló la agricultura local. La dependencia dominicana en las importaciones de alimentos se hizo endémica debido al financiamiento a bajo costo por la *PL-480* y de la *Commodity Credit Corporation* de los EEUU. También, la agricultura local se vio desestimulada al no poder competir con los productos importados que al ser más bajos en costos eran distribuidos en las áreas urbanas por el Instituto de Estabilización de Precios (Moya Pons *et al.* 2001:244).

El segundo choque petrolero en 1979, causó un impacto inmediato en la economía mundial, ya que en ese momento el 60% de la energía consumida a nivel global venía de los hidrocarburos. La *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (OPEP), como un cartel en fin, decidió en ese momento controlar los precios de esta materia prima disparando sus costos. Este aumento provocó que las grandes economías se desaceleraran, aumentó la inflación mundial, y llevó a un incremento de las tasas de interés que alcanzaron hasta un 20 por ciento (Despradel 2012:40). El impacto económico, particularmente en los países importadores de petróleo (y en los países en vías de desarrollo) fue considerable. En el caso de América Latina y el Caribe, ello se confundió con una crisis de la deuda externa de los países de la región, fenómeno conocido como la “*década perdida*”¹⁰⁵.

A finales de la presidencia de Guzmán en 1982, la situación económica en Dominicana se fue recrudeciendo. Debido a una segunda crisis del petróleo comenzando en el año 1979, el país debía importar el recurso a mayor costo y la *Corporación Dominicana de Electricidad* no tenía la liquidez para importar y seguir en un ritmo de endeudamiento. Los precios de exportaciones tradicionales agrarias como el azúcar y otros “*commodities*” como el oro bajaban de precio e influían negativamente en la balanza de pagos. Además, el gobierno de Guzmán había aumentado la burocracia y los servicios públicos creando desbalances fiscales que la situación internacional complicaba. Ante un escenario de descenso económico, la banca comercial internacional se negaba a seguir aportando al endeudamiento debido al incremento en las importaciones (y por ende declive de las exportaciones) y la falta de capacidad del gobierno de cumplir con sus deudas (Despradel 2012:87).

Debido a la subida de los precios de petróleo y la desfavorable situación con la balanza de pagos, llevó al ciclo de endeudamiento del gobierno dominicano y de las empresas públicas las cuales recurrieron a obtener préstamos del exterior con altas tasas de interés. Ante el endeudamiento nacional y el posible colapso de la economía, el gobierno dominicano, ahora dirigido por Jorge Blanco del PRD, tuvo que buscar la ayuda del FMI. Las recetas del FMI, que durante los años ochenta pasaron por su reorientación neoliberal, exigieron políticas de ajuste macroeconómico como condición para poder recibir la liquidez necesaria de parte del Fondo. A pesar de los problemas estructurales que sufría la economía dominicana e intentos no exitosos del gobierno de controlar la moneda para poder combatir la inflación, el FMI quería que estos impusieran las siguientes políticas: el cese de toda emisión de moneda sin respaldo, control de las importaciones, aumento en la tasas de interés, congelar el gasto público, controlar el déficit público (incluyendo el de las empresas estatales), y el aumento de los impuestos (Moya Pons *et al.* 2001:248).

Le tocó a la nueva administración de Blanco encargarse de buscar alternativas y bajo las recomendaciones de líderes del Banco Central comenzar unas negociaciones con el FMI para poder manejar la situación engorrosa. Durante los primeros días del gobierno

¹⁰⁵La “*Década Perdida de América Latina*” es un término que se utiliza para describir la situación de muchas de las economías de la región en la década de los años ochenta del siglo XX. Esta situación se distinguió por que las economías sufrían de tendencias inflacionarias, volatilidad en el tipo de cambio, grandes déficits fiscales, y de una deuda externa impagable en gran proporción a acreedores de la banca internacional. Se considera que los efectos de esta crisis siguieron surtiendo efecto a largo plazo y en la década siguiente.

de Blanco, el país tenía un atraso de 367.2 millones con la banca comercial, nivel de endeudamiento de tan alto nivel que la banca internacional había cerrado el crédito al sistema financiero del país, poniendo en situación precaria al comercio local (Despradel 2012:96).

El gobierno de Blanco entendía que había distorsiones que corregir en la economía nacional. De acuerdo con este, las importaciones estaban sobreprotegidas por el cambio sobrevalorado en una moneda que se depreciaba. Esto era particularmente dañino en la medida que la balanza de pagos aceleraba en su ritmo negativo. Según el presidente Blanco, otra distorsión económica eran los subsidios públicos a diferentes sectores, en particular a las industrias de sustitución de importaciones la cual se habían vuelto ineficientes. Por otro lado, la agricultura se encontraba estancada por falta de estímulos. Blanco también apuntaba que los precios internos debían reflejar aquellos de la economía mundial al igual que las tasas de interés que eran mucho menores en la isla que en comparación con aquellas establecidas en los EEUU (Moya Pons *et al.* 2001:247).

Para Despradel (2012:97-98) el problema económico era de naturaleza cambiaria girando en torno al comercio y el impacto de los altos precios del petróleo y la baja en los productos de exportación. Así lo reconocía el mismo FMI en un informe de 1982. Debido a esta presión externa, el *Banco Central* no podía asumir sus responsabilidades con sus acreedores y se cortó su acceso a los mercados financieros internacionales. El propósito, entonces, del FMI era asegurar resolver el problema de atrasos de pagos de la deuda externa a corto plazo y no de buscar el desarrollo económico del país. Por su parte, el interés del gobierno era mantener niveles de crecimiento económico y minimizar el desempleo, lo que lo llevaba a una colisión directa con las políticas que el Fondo quería implementar. Mientras el gobierno de Blanco quería implementar medidas graduales de ajuste, el FMI promovía las políticas de choque para continuar pagando a los acreedores a corto plazo.

Para el mes de octubre de 1982 se firmaba el acuerdo con el FMI que tendría tres años de duración. El FMI se comprometía facilitar al gobierno 371.3 millones de Derechos Especiales de Giro que equivalían a 450 millones de dólares (Despradel 2012:100). Durante el proceso de negociación con el FMI, el gobierno de Blanco sostenía que estaba en contra de las medidas impuestas por el Fondo. Las tasas de inflación continuaron ascendiendo debido a que como parte de las medidas del acuerdo, los precios debían reflejar la tasa real de cambio. Además, para incrementar los ingresos del fisco, el gobierno aumentó los impuestos en artículos de primera necesidad. Esta inflación se convirtió en insostenible para el pueblo, el cual fue reprimido en manifestaciones por el ejército (Moya Pons *et al.* 2001:248).

Durante la presidencia Blanco, el gobierno dominicano llevó a cabo visitas diplomáticas a Washington con la esperanza de poder negociar apoyo económico en la medida que negociaba con el FMI. El presidente de los EEUU, Ronald Reagan, extendió una invitación al gobierno de Blanco durante el año 1984. Se trataba de la primera visita de un jefe de estado dominicano a los EEUU. A ello hay que apuntar que, no solo eran los EEUU el socio económico principal de la República Dominicana, sino que el gobierno dominicano entendía la influencia que este ejercía en las instituciones financieras internacionales como el FMI. El presidente Blanco tuvo varias reuniones con el presidente Ronald Reagan, el Secretario del Tesoro Donald Reagan, el Secretario de Estado George Shultz, el secretario de agricultura John Block, y la representante de los

EEUU ante las NNUU Jeane Kirkpatrick, con la cual el gobierno dominicano había desarrollado una relación llamándola para recibir apoyo en programas alimentarios de emergencia (Despradel 2012:107-112)¹⁰⁶.

En dicha visita a Washington, el gobierno dominicano petitionó la concesión de un préstamo en lo que se llegaba a un acuerdo con el FMI. La respuesta del Tesoro de los EEUU fue negativa basada en el argumento que los EEUU solo podía condicionar este recurso a corto plazo y con la seguridad absoluta de su repago. Por ende, el Tesoro de los EEUU entendía que la República Dominicana no estaba en tal posición¹⁰⁷. De acuerdo a Despradel (2012:113) el gobierno de los EEUU solo hacía este tipo de concesiones a aliados cercanos en situación de emergencia, como Israel, Egipto y México. De otorgarle un privilegio como este a la República Dominicana, los EEUU tendrían que extenderlo a otros países con condiciones similares, y por ende, querían evitar establecer un precedente.

A pesar de ello, la República Dominicana sí llegó a tener un apoyo de parte del Congreso de los EEUU en ayuda externa y financiera¹⁰⁸. Así, recibieron ayuda en programas de la USAID y del *Departamento de Agricultura de los EEUU* a través de *Commodity Credit Corporation* y de la *PL-480*. A través de estas agencias, recibieron créditos para poder financiar importaciones de alimentos y mantener abastecido al país de productos básicos (Despradel 2012:115).

Para mediados de la década de los ochenta, los términos de intercambio del país habían descendido un 24 por ciento en comparación con los de 1981 (Despradel 2012:105). Un nuevo acuerdo con el FMI se firmó en 1985, el último año de la gestión de Blanco. De acuerdo con Despradel (2012:131), un acuerdo con el FMI era inevitable ya que para recobrar la confianza en los mercados financieros y en la búsqueda de capital foráneo se requería de medidas disciplinarias a la economía dominicana. A ello se incluye que sin el acuerdo, la República Dominicana no recibiría la ayuda de los EEUU y menos hubiese podido renegociar la deuda externa con el *Club de París*¹⁰⁹. Ello, con la continuación de choques externos a la economía (que profundizaban los problemas de balanza de pagos), apunta a que el país estaba pasando por unos cambios estructurales de

¹⁰⁶ En una anécdota sobre la visita, Despradel (2012:112) recuerda que el Subsecretario de Agricultura para Asuntos Internacionales, Daniel Amstutz se sorprendió al saber que durante una de las reuniones con el presidente Reagan, se discutió el problema de la falta de maíz para los pollos en República Dominicana. Esto fue gracias a la colaboración de la embajadora Kirkpatrick, la cual introdujo el tema en la reunión.

¹⁰⁷ El Tesoro tenía que responder ante el Congreso por dicha petición.

¹⁰⁸ A pesar de ello, Despradel, que en ese momento era embajador de la República Dominicana en Washington, posterior a la visita de Blanco, llevo a cabo una serie de reuniones con congresistas norteamericanos donde pudo conseguir una donación de cincuenta millones de dólares. Despradel (2012:114-115) admite que esta experiencia le sirvió para comprender que el poder en los EEUU radica en el Congreso ya que allí es donde se toman las grandes decisiones del país. De la misma manera fue en el Congreso norteamericano donde negoció ayuda externa para la República Dominicana, además de cabildear para la aprobación de la *Iniciativa de la Cuenca del Caribe* (ICC), y negociaciones posteriores para que los EEUU no redujese la cuota azucarera a dicho país. También, a luz de la crisis financiera que vivía Dominicana en ese momento, Despradel deduce que durante su estancia como embajador a Washington, la República Dominicana recibió su monto más alto de ayuda externa de parte de los EEUU, siendo un total de \$200 millones entre 1983-1985.

¹⁰⁹ El Club de París es un foro de negociación y reestructuración de la deuda entre los acreedores públicos y los países deudores.

gran envergadura que definiría su rol en la era de la globalización. A ello, Despradel (2012:93) llamó la primera crisis económica contemporánea.

Inclusive, Moya Pons *et al.* (2001:247) describe que, a pesar de las buenas intenciones del gobierno de Blanco en profundizar la democracia dominicana hacia una “*democracia económica*”, la crisis que heredó su gobierno vio el proceso de concentración de ingresos más grande en la historia del país. Proceso por el cual la clase media se empobreció y el pueblo dominicano tuvo que sufrir de una de las más altas tasas de inflación en su historia contemporánea. A pesar de los intentos del gobierno dominicano de diversificar la economía, podríamos concluir que esta crisis llevó a los principios de la estructuración de la economía dominicana contemporánea y sentó las bases para su inserción en la nueva era de la globalización, donde ya no se desarrollaría una economía nacional, sino que se insertaría a los intereses del capital global. O sea, se movía de los planes de política pública y modernización a través de la política de sustitución de importaciones, ahora en búsqueda del crecimiento económico a través de un modelo de crecimiento a través de exportaciones.

En particular, debemos apuntar que para el mismo tiempo que se llegó a un segundo acuerdo con el FMI, el gobierno de Blanco estableció una devaluación general apoyada por el *Banco Central* creando un nuevo tipo de cambio unificado en operaciones financieras. Esto ayudó al gobierno a recuperar el apoyo de parte de industriales y comerciantes que eran los beneficiarios de la política de ajuste monetario. Esto llevó a un proceso de dolarización de la economía dominicana al dejar flotar libremente el dólar. A pesar de que los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos continuaron, los efectos de la nueva tasa oficial de cambio influyeron en los precios y reconstituyeron el sector exportador hacia algo nuevo. Al flotar los precios de los productos agrarios (antes bajo control de precios) se crearon incentivos para el desarrollo de la agroindustria para exportación (Moya Pons *et al.* 2001:249).

No es sorprendente que, debido a los problemas estructurales de la economía dominicana, y la aplicación de las políticas del FMI, el gobierno de Jorge Blanco se distinguió en ser el gobierno bajo cual se dio la mayor concentración de riqueza en la historia del país, hasta ese momento. Y, al seguir las políticas del Fondo, que apoyan la exportación como método de crecimiento (y de pago de deudas), la agricultura dominicana tuvo una reestructuración, que no había sido posible bajo el problema estructural del pasado y la influencia de la *PL-480* de los EEUU. Ahora, los nuevos precios internos y la tasa de cambio favorecieron el crecimiento de los agroindustriales para exportación.

Sánchez Roa (1992:97) presenta como el financiamiento al sector agrario en general se fue reduciendo durante los años ochenta, después de la implementación de las políticas neoliberales. Los fondos del *Banco Agrícola* fueron descendiendo en relación a aquellos que el *Banco Central* y las fuentes privadas proveían para la agricultura. Así los pequeños y medianos productores que habían recibido algún tipo de tierra ligado a la *Reforma Agraria* se vieron perjudicados por estas políticas. Esto lleva a que productos de la canasta básica, como el arroz, frijoles, el plátano, cacao y el café se viesen afectados por los cambios, mientras aquellos tildados de productos “*aptos para el clima*” como las flores, frutas y vegetales fueran considerados como los propios para el cultivo dominicano.

El regreso de Balaguer al poder (1986-1996) continuó con un deterioro de los problemas políticos, económicos y sociales del país. Balaguer vuelve al poder con la promesa de un retorno a las altas tasas de crecimiento de su primer mandato. Entre las proposiciones de su campaña, este prometió privatizar elementos de la economía y descentralizar el Estado. De acuerdo a Moya Pons (2010:433), la plataforma política balaguerista le ayudó amasar apoyo electoral frente a los ocho años del PRD que se percibía como un periodo basado en corrupción gubernamental y de políticas de austeridad impopulares establecidas por el acuerdo con el FMI. Sin embargo, Balaguer abandonó sus promesas de campaña y regresó a sus hábitos personalistas. Su administración se distinguió, entonces, por una serie de funcionarios que respondían a su interés, y donde permeaban prácticas neotrujillistas¹¹⁰ (Justo Duarte 2012:335-338).

Las políticas económicas implementadas durante este período llevaron al país al estancamiento económico. El crecimiento llegó solo a los 0.7 por ciento para su tercer año en la presidencia. La inflación llegaba a alrededor de 60 por ciento. Se veía la escasez de alimentos mientras aumentaba la fuga de capitales. Esto dio paso a la corrupción y a la especulación con la inestabilidad del peso dominicano. Las políticas de Balaguer promovieron el deterioro de los ingresos entre la mayoría de la población. Ahora, la desigualdad social se acrecentó, aun más que durante el gobierno de Blanco.

La reacción y protesta popular no se hizo esperar, en la medida que movimientos sindicales y sociales se organizaron para hacer resistencia a la situación de deterioro. Igual que durante su primer mandato, la respuesta de parte de Balaguer fue utilizar las fuerzas castrenses contra la población. Durante los años 1988 a 1989, los choques entre la población y la policía provocaron muertes. En febrero de 1989, protestando por el impacto de la inflación y la disminución de sus ingresos, más de cien campesinos y trabajadores agrarios protestaron en la ciudad de Cotuí, en la provincia de Sánchez Ramírez, siendo encarcelados por choques con la policía. En San Francisco de Macorís y otras áreas colindantes hubo una huelga general en protesta por los recortes a los servicios básicos (Moya Pons 2010:433-435).

Los años 90 se distinguieron por los intentos de salir de la crisis económica y social a través de negociaciones con el FMI. Pero la crisis política dificultaba más las cosas, ya que el caudillismo de Balaguer identificó al proceso eleccionario como fraudulento. Las elecciones que se llevaron a cabo en 1990, 1994 y 1996, llevaron el estigma de fraude electoral. Las viejas divisiones de la guerra civil de los años sesenta permeaban en la sociedad dominicana, y la confrontación entre empresarios y trabajadores, campesinos y agroexportadores, importadores y exportadores se daban en relación a los intentos de Balaguer de quedarse en el poder hasta su muerte. En la medida que las elecciones presentaban elementos de fraude, los partidos políticos dominicanos tuvieron que negociar para poder evitar una posible segunda guerra civil.

¹¹⁰ Entre sus primeros actos como presidente, Balaguer lanzó una campaña en contra del ex presidente Jorge Blanco, acusándolo de corrupción rampante. Balaguer utilizó los medios de comunicación para mostrar “evidencia” de los actos de corrupción contra Blanco. La campaña contra ex funcionarios públicos del PRD tenían un propósito propagandístico: para evitar que Blanco fuese candidato a las elecciones de 1990 y para diseminar entre la población la idea de que el PRD era el partido político más corrupto en la historia de la República Dominicana. A pesar de que no se podía obviar actos de corrupción durante el mandato del PRD, no podemos olvidar que durante el primer mandato de Balaguer la corrupción fue también parte de su presidencia. Pero las implicaciones políticas de esta persecución eran obvias.

Por ejemplo, los importadores apoyaban medidas de liberalización en la economía. Para ello fundaron la *Unión Nacional de Empresarios*, la cual se oponía a las prácticas proteccionistas apoyadas por el *Consejo Nacional de Hombres de Empresa*, el cual era controlado por los industriales y la agroindustria. En la medida en que Balaguer aceptaba las políticas del FMI, estas fueron acogidas por la *Unión Nacional de Empresarios*. Según Moya Pons (2010:447-448), esto significó que la República Dominicana entrara en un proceso acelerado de liberalización. Estas reformas no destruyeron el sector industrial o la agroindustria, sino que se beneficiaron de la liberalización al ser importadores de materia prima y bienes de capital. También significó el fin las políticas de sustitución de importaciones, al muchos industrialistas acoger las reformas tributarias y de aduana.

Con su regreso, Balaguer le concedió más tierra estatal a inversionistas pero en menor grado al campesinado. Esta entrega de tierras estaba también ligada a las políticas neoliberales después de las negociaciones con el FMI de los acuerdos de 1984, el cual relegaba a la agricultura como apoyo al desarrollo de otros sectores con vinculaciones a capitales foráneos. Aunque Balaguer no llegó a acuerdos con el Fondo durante el cuatrienio de 1986-1990, la agricultura siguió los dictámenes del FMI.

De acuerdo con Sánchez Roa (1992:99):“*En el lapso de 1984 a 1991 los grandes señores del capital y la tierra recibieron un 74.25% de la tierra que fue entregada por los gobiernos, con el argumento de que se aprovecharían los mercados internacionales, para generar abundantes divisas y crear en lo interno nuevos empleos. Sin embargo, la realidad es que esos señores ni crearon nuevos empleos en la magnitud prometida y ni siquiera compensaron la caída de las exportaciones agropecuarias de productos tradicionales*”.

Esta estrategia fue implementada por la USAID, la cual en un estudio replanteó la relación del *Consejo Estatal de Azúcar* con el rol estatal en el cultivo de la caña, sugiriendo el cierre de un número de ingenios azucareros. Se asignó al ingeniero Carlos Morales Troncoso como administrador de *Consejo* en 1986 con la intención de reducir drásticamente la incidencia estatal en la producción de azúcar. Inclusive, informes oficiales impulsaban un cambio de producción mirando hacia los mercados de Estados Unidos, donde se podría exportar frutas y vegetales de invierno en volúmenes superiores, enfatizando ahora los cambios económicos a favor de la industria agropecuaria (Sánchez Roa 1992: 101-102).

Las cifras de la disminución de la tenencia de la tierra son claras si exponemos los números que presentó Sánchez Roa (1992:162) durante ese periodo. Documenta que aquellas fincas inferiores a 80 tareas tenían 23.8 tareas en el 1971, bajando a 16.3 en el 1981 y a 12.2 para el año 1991 (bajo en más de 600 mil tareas) para aquellas familias que son de mayor número. Sin embargo, las familias con 8,000 tareas o más, vieron un incremento: de 28, 315 tareas en 1971, subieron a 33,346 en 1981 y 38,271 en 1991. Este proceso se aceleró en particular durante los años 1984 a 1991, donde se implementó la ante dicha reforma neoliberal y las políticas del FMI, particularmente hacia la promoción del cultivo en fincas para vegetales, frutas y flores.

Empresas como la minera y la construcción de represas, por igual, se han destacado por el desplazamiento de las comunidades campesinas y el deterioro del medioambiente en las áreas rurales. Esto ha significado el desalojo de poblaciones campesinas, incluyendo algunas que se dedicaban a la producción agrícola, como por

ejemplo, el café. El desarrollismo fomentado por el Estado, tanto en la minería como en la construcción de represas, ha tenido efectos perniciosos para el campesinado. En ambos casos, diferentes sectores sociales (ecológico, religioso, etc.) se han movilizadado en apoyo de las comunidades rurales.

Además, la política contributiva, los incentivos a la agroindustria y la disminución de recursos a la agricultura campesina, son más síntomas que explican la política del abandono de parte del Estado. También, cuando las industrias del azúcar o la minería ha confrontado límites, el Estado ha apoyado la expansión del turismo, industria que también contribuye a la pérdida de tierras para la agricultura y minimiza recursos para esta actividad (San Miguel 1998:62-63).

En términos políticos, el fin de la era de Balaguer (este acepto ser presidente hasta 1996 para evitar un conflicto social) representó un barajeo en la plataforma de los partidos políticos. Aparte de los dos partidos tradicionales que se habían contestado el poder desde los años sesenta, el PRD y el Partido Reformista, se unió una tercera alternativa como viable. Fundado por Juan Bosch en los años setenta, el *Partido de la Liberación Dominicana* (PLD) en sus orígenes postuló una agenda de izquierdas¹¹¹. En la medida que se convirtieron en una tercera opción electoral, Bosch cambió muchas de sus posturas de izquierda por relaciones más amistosas con el sector empresarial. De hecho, Bosch perdió las elecciones de 1990 debido al alegado fraude electoral orquestado por Balaguer y la extrema derecha. Tanto Bosch como Balaguer, ya eran ancianos, y pasaban a la historia como candidatos del pasado. En la medida que el PLD se convirtió en una verdadera opción política en los años noventa, se convirtió en el rival del PRD y su líder José Francisco Peña Gómez, ya también un hombre de edad avanzada. En las elecciones de 1996, el heredero del PLD, Leonel Fernández, ganó por un pequeño margen. El PLD había hecho un pacto con Balaguer y sectores de la derecha, para que Peña Gómez y el PRD no llegasen al poder¹¹².

Sin duda, la llegada de una nueva fuerza política en la historia de la República Dominicana respondía a un malestar de la población con los partidos tradicionales y la corrupción con que se percibía el sistema político. También la población buscaba alternativas después de haber vivido por una serie de crisis económicas y políticas de austeridad. Pero hay que señalar que en la transición hacia el modelo neoliberal globalizado, los antiguos partidos políticos no eran la respuesta para la inmersión del país a los cambios en proceso, el Partido Reformista porque se convirtió en una instrumento de Balaguer y el PRD por sus propias divisiones internas y percepción pública. El PLD

¹¹¹ En efecto, según Justo Duarte (2012:435-436), los orígenes del PLD bajo Juan Bosch en los años setenta describían al partido como uno “*marxista, no leninista*”, pero que igual adoptó líneas leninistas en la centralización y organización del partido. En la medida que llegó al poder en la década de los noventa, se convirtió en el abanderado de las políticas neoliberales. Su filosofía política era una de “*economía social de mercado*”, la cual recuerda al “*socialismo con características chinas*” o “*socialismo de mercado*” expuesta por el *Partido Comunista de la República Popular China*.

¹¹² A pesar de que su primera gobernación (1996-2000) representó un nuevo comienzo en la política dominicana, al aliarse con Balaguer y el Partido Reformista para derrotar al PRD, incorporó en su seno muchos de la corrupción, nepotismo y “*amiguismo*” político que habían distinguido la política del país. En este sentido, el PLD tuvo la oportunidad de llevar a cabo procesos judiciales contra la corrupción balaguerista, pero la alianza con este selló esa posibilidad, haciendo de su mandato una continuación de la cultura política local. Las acusaciones de corrupción en su gobierno no se hicieron esperar.

entonces sería el partido que buscaría llevar al país a una posición dentro de la economía global y las relaciones internacionales del siglo XXI.

2.8 La entrada a tratados comerciales preferenciales (no recíprocos) y la transformación de la agro-exportación dominicana en la era de la globalización.

Para poder demostrar el impacto de las negociaciones posteriores del DR-CAFTA durante (la primera década del siglo XXI), es importante posicionar a la República Dominicana en su contexto geoeconómico durante la década de los ochenta y noventa del siglo XX. Las reformas macroeconómicas impuestas por el FMI comienzan un proceso profundo de reestructuración que llevaría al fin del breve periodo de sustitución de importaciones y reconfiguraría a la isla en sus características actuales.

En entrevista con Iván Ogando (2017), Director de la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de República Dominicana* (FLACSO-RD) y experto en relaciones internacionales y la región del Caribe, nos da una descripción de la evolución de la política exterior de la isla hasta los cambios que se suscitaron en los años 80, con las políticas del FMI:

“[La política exterior de la República Dominicana]... empieza a cambiar en los 80, donde también empieza a cambiar toda la estructura productiva dominicana, donde la agricultura va perdiendo preponderancia en el contexto de las exportaciones dominicanas y el ingreso de las exportaciones de bienes y servicios... En los 80, los programas de ajuste, sobre todo, durante la primera parte del FMI... tuvo una incidencia en lo que fue también el cambio en la matriz productiva en la República Dominicana, donde se va dando la transición de una economía agroexportadora a una economía de servicios. Entonces, va surgiendo poco a poco el sector del Turismo; a finales de los 80 también empieza a impulsarse las telecomunicaciones, con una nueva empresa a principios de los 90; y el Turismo... poco a poco va tomando una gran preponderancia como generadores de ingreso y generadores de divisa. Mientras, los aspectos y las exportaciones tradicionales (café, azúcar, tabaco y cacao) van decayendo; sobre todo, el azúcar que había sido la columna vertebral de la economía, va perdiendo de manera progresiva participación en las exportaciones. Luego, a principios de los 90, empieza a abrirse la República Dominicana y a diversificarse en las relaciones [internacionales]... Eso se da en el contexto de que hay una mayor emigración de dominicanos al exterior, pero ya no tan solo a los Estados Unidos, sino que empieza a emigrar mucho dominicano a Europa. Se cambian los destinos y eso y también esas personas tienen un impacto en la sociedad dominicana.”

En términos geopolíticos, todavía permeaba la Guerra Fría y los EEUU tenían unos intereses particulares en el Caribe. De acuerdo con la administración del presidente Ronald Reagan, los EEUU querían limitar la influencia cubana que se seguía expandiendo en la región después de la victoria de la Revolución Sandinista en Nicaragua (1979). La invasión de Granada de parte de los Estados Unidos en 1983, con la intención de derrocar un gobierno de corte marxista-leninista en la isla, presentó parte de la política exterior del país para poder limitar cualquier influencia soviética/cubana y mantener a los países de la región cercanos a los EEUU. Para ello se organizó un programa de comercio preferencial que le daba ventajas y acceso al mercado norteamericano a un número de países de la región.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), vigente desde 1984 y que duraría 12 años, fue de corte preferencial y unilateral de parte de los EEUU a países de la denominada cuenca del Caribe para que estos tuviesen más acceso al mercado de Estados Unidos. Este alegaba promover el desarrollo de los países de la cuenca a través de las importaciones de sus productos libres de aranceles a los EEUU. Luego fue extendida como la *Ley de Recuperación de la Cuenca del Caribe* (CBI-II por sus siglas en inglés). Para el año 2000, los EEUU aprobó una *Ley de Comercio y Desarrollo* que expandía sus beneficios, con el llamado *Acuerdo de Asociación Comercial de los Estados Unidos con la Cuenca del Caribe* (CBTPA por sus siglas en inglés). Este sistema preferencial se aplicó a ciertos productos, y la República Dominicana fue uno de los países que se insertó en sus beneficios y sus consecuencias desde el principio. Es importante verlo como un proceso en curso y el cual ha evolucionado con el tiempo y las circunstancias (Potoker y Borgman 2007:81).

La inicial ICC contaba con los siguientes programas: 1) el libre comercio; 2) estímulos fiscales a los norteamericanos que decidiesen invertir en el Caribe; 3) 350 millones de dólares en ayuda; 4) asistencia técnica en el sector privado; 5) coordinación con otros países; 6) medidas especiales para compensar a Puerto Rico y las Islas Vírgenes por el impacto y pérdidas que pudiesen sufrir por la Iniciativa. Para Petras (1982:80), las primeras cuatro eran parte de una nueva estrategia de dominación de la región por parte de Washington.

Potoker y Borgman (2007:81-83) dividen y describen los acuerdos que son conocidos en general como la ICC¹¹³:

- **Caribbean Basin Economic Recovery Act** (CBERA por su siglas en inglés) de 1983 – Proveía beneficios libre de aranceles al mercado de los EEUU para producto elegibles.
- **Guaranteed Access Level Program** (GAL por su siglas en inglés) o la sección 807a del código aduanero de los EEUU de 1986. Esta garantizaba ninguna restricción al mercado de los EEUU para textiles ensamblados en la cuenca del Caribe cuando la tela procediera de los EEUU. Los efectos positivos de este acuerdo fueron de corta duración, ya que NAFTA comienza a surtir efecto en el 1994, dándole a México una ventaja comparativa en contra de los países de la región del Caribe como manufactureros y maquiladores.
- **Caribbean Basin Economic Recovery Act** (CBI II) eliminó la fecha de expiración para los beneficios del CBERA y añadió beneficios de libertad de aranceles, con algunas excepciones: textiles y ropa sujeta a acuerdos previos, calzado no elegible para el *Sistema General de Preferencias* (SGP) desde el 1ero de enero de 1984, atún enlatado, el petróleo y productos derivados, y relojes y piezas de relojes que tengan su origen en países que se les niegue el Estatus de la *Nación más Favorecida* (MFN por su siglas en inglés).

¹¹³Potoker y Borgman (2007) también añaden otros acuerdos comerciales en la región del Caribe, tales como el Tratado de Lomé (1975-2000) y Cotonou (2000), el CARIBCAN con Canadá (1986), y el Mercado Común Caribeño, pero para nuestra tesis enfatizamos aquellos con los EEUU. Estos autores adujeron (2007:84) que la ICC tuvo un desempeño modesto en la región y sus atributos fueron desiguales por país. En términos regionales, se incrementaron las exportaciones específicas y la inversión extranjera directa, se redujo la concentración en exportaciones y la deuda. El PIB resultó ser menor en la región, y la calidad de vida, tal como la mide el Índice de Desarrollo, no demostró mejoría.

- **Caribbean Basin Free Trade Agreement Act** (HR1403) de 1993 – se implementó para aminorar los efectos negativos del NAFTA. Sin embargo, el NAFTA sí tuvo un gran impacto en la industria de textiles y ropa de los países del Caribe.
- **Caribbean Basin Trade Partnership Act** (CBTPA), de octubre de 2000 a septiembre de 2008 (o antes si el Área de Libre Comercio de las Américas entraba en vigor). Expandía sobre los programas anteriormente mencionados al extender trato preferencial a los textiles y ropa ensamblada de tela de los EEUU que habían sido excluidos con anterioridad. Se consideró un equivalente al NAFTA en su trato a los países de la región.

Originalmente, 27 países fueron elegibles para el ICC. Sin embargo, ser “*elegible*” no significaba ser “*designado*” como un beneficiario de la Iniciativa. Por ende, estos países tenían que satisfacer los requisitos de membresía estipulados en la *Sección 212* del CBREA. Esta decía que para participar debías cumplir con ciertas condiciones: no podías ser un país comunista, debía adherirse al derecho mercantil internacional, no haber expropiado o nacionalizado propiedad de alguna empresa o ciudadano estadounidense, demostrar un historial positivo en derechos laborales, respetar las leyes de propiedad intelectual de los EEUU, entre otros. Aun con estos requisitos, la *Sección 212* estipulaba que el presidente de los Estados Unidos tenía un amplio margen de autoridad para decidir quién podía calificar como beneficiario si este entendía que ello era en los intereses económicos y de seguridad de los EEUU¹¹⁴.

La legislación original del CBREA fue aprobada en el Congreso de EEUU en 1983, entrando en vigor en enero de 1984. El gobierno de los EEUU promovió el acuerdo como un catalítico para el crecimiento económico de la región. En la República Dominicana se escucharon voces a favor del proyecto. Eduardo Tester, director ejecutivo del *Centro para la Promoción de Exportaciones* de la isla, comentó: “*Con la ICC tenemos una ventaja comparativa sobre muchos países del mundo*” (Auerbach 1983). José Francisco Peña Gómez, líder histórico del PRD, entendía que la ICC era una esperanza para el país al darle más acceso al mercado estadounidense. Este explicó que la República Dominicana estaba “*en una posición peor que cualquier otro país en la cuenca del Caribe... Cada país tiene su padrino. Las islas inglesas y francesas tienen la Comunidad Europea, que les ayuda con mercados preferenciales para sus exportaciones. Puerto Rico recibe más de \$2 mil millones cada año desde Estados Unidos y Cuba tiene la Unión Soviética*” (Viera Tirado 2004:72).

Sin embargo, la legislación que fue aprobada por el Congreso de los EEUU resultó ser menos ambiciosa que la idea original que propuso el presidente norteamericano. Para algunos, el resultado final resultó ser más simbólico que práctico. De acuerdo con Pantojas García (2001) el marco de la Iniciativa no era basado en los principios del libre mercado y en su autorregulación. Sino basado en concesiones de un

¹¹⁴Para 1985, 21 países habían recibido designación para participar en la ICC: Trinidad y Tobago, San Vicente, San Lucía, San Kits, Barbados, Bahamas, Antigua y Barbuda, Belice, las Islas Vírgenes Británicas, Costa Rica, Dominica, la República Dominicana, E Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Monserrat, las Antillas Neerlandesas y Panamá. Guyana fue añadida en 1988, Nicaragua en 1990, Panamá perdió su escaño en 1988, pero lo recuperó en 1990, después de la invasión de los EEUU.

acuerdo preferencial hacia países en vías de desarrollo de un país desarrollado, que se mantuvo vigente entrando en el Siglo XXI.

En los EEUU, grupos de presión cabildearon intensamente para que la ICC no impactase negativamente en sus productos. Por ejemplo, se restringió la importación de zumo de naranja congelado, acero, la imposición de fuertes cuotas en la entrada de carne de res y azúcar. También excluía de la lista libre de aranceles textiles, calzado, equipaje, productos de cuero, y atún. El problema con no incluir algunos de estos artículos, como los textiles y productos de calzado era, que estos se encontraban entre las industrias establecidas en el Caribe y su exclusión minimizaba el impacto de la Iniciativa (Potoker y Borgman 2007:87).

De acuerdo con James (1984) antes de la ICC, el ochenta por ciento de las exportaciones de la región hacia los EEUU entraban sin pagar aranceles bajo el SGP. Solo un 15 por ciento mayor sería beneficiado con la entrada en vigor del CBERA. La legislación también incluía \$350 mil millones en ayuda, que era considerada muy poca para ayudar a las economías de la región, mientras dos tercios de esta ayuda se concentraba en Centroamérica y solo un tercio en el Caribe.

La ICC llegó a la República Dominicana en un momento en que la isla pasaba por una de sus peores crisis económicas. De acuerdo con Despradel (2012:116), este acuerdo histórico significó un hito en las relaciones entre los EEUU y la región, siendo la República Dominicana la que más se benefició del acuerdo, favorecida por el capital norteamericano y en incremento de sus exportaciones.

Como hemos visto, la crisis en la isla y las negociaciones con el FMI llevaron a la imposición de un programa de ajuste estructural, por el cual se redirigía la economía de la isla hacia mayor integración con los mercados mundiales. Mientras mayor exportación mejor, según las políticas del Fondo, y para ello había que pasar por un proceso de liberalización económica. El capital norteamericano se podía beneficiar entonces del establecimiento de las Zonas Francas¹¹⁵ de producción para la exportación. También, la depreciación de la moneda local abarataba los productos fabricados en la República Dominicana. Esto implicó una reconfiguración de la economía nacional, no solo hacia el exterior, sino que transfiguró a la isla hacia la industrialización e impactó el sector agrario. Debido a que la ICC fue aprobada cuando aún habían grandes conflictos en Centroamérica, Dominicana se posicionó como favorita para recibir inversión extranjera y el aumento de sus exportaciones.

Carlos Despradel fue embajador de la isla a Washington y jugó un papel primordial en las negociaciones hacia la firma de los acuerdos mencionados¹¹⁶. Despradel explica (2012:117-118) que él presentó esta propuesta a varios gobiernos norteamericanos, desde la presidencia de Jimmy Carter liderada por los demócratas, y a republicanos de la nueva administración de Reagan. A estos gobiernos norteamericanos, Despradel sugirió la idea de que los EEUU abrieran sus fronteras a los productos de la región del Caribe en beneficio mutuo. Ambos partidos de los EEUU enfrentaba gran oposición a firmar un

¹¹⁵ Las primeras Zonas Francas en la República Dominicana fueron establecidas a finales de los años sesenta. Pero fue en la década de los ochenta que se consolidan como modelo de desarrollo económico bajo el régimen de la ICC. En el próximo capítulo veremos el impacto de ellas en las negociaciones hacia el DR-CAFTA.

¹¹⁶ Fue Gobernador del Banco Central durante el gobierno de Balaguer a finales de los setenta y siguió en puestos importantes durante los gobiernos perredeístas de Guzmán (1978-1982) y Blanco (1982-1986).

acuerdo preferencial hacia el Caribe de parte manufactureros de textiles, sectores laborales y otros grupos de presión norteamericanos.

El argumento de Despradel recaía en la premisa que las economías de la cuenca del Caribe, siendo economías pequeñas, con mercados reducidos, no podían alcanzar un desarrollo sostenido debido a la limitación de sus propios mercados. Basándose en las ideas de economistas como Arthur K. Lewis, J.R. Hicks y Ragnar Nurkse, Despradel planteó a los EEUU que el fundamento del desarrollo de los países de la región se debía basar en la exportación de la manufactura ligera como parte de una etapa de despegue industrial. Si los EEUU querían frenar el avance de la izquierda en la región, los países de la cuenca debían poder crear empleos lo más rápido posible y que ello pasaría solo si los EEUU les proveían acceso ilimitado a su mercado.

A pesar que este argumento se basó en las teorías de modernización que estaban en apogeo durante esta época, Despradel también argumentó que este arreglo no le causaría daño a la economía de los EEUU, ya que solo desplazarían las manufacturas ligeras que los norteamericanos ya importaban predominantemente de Asia. Producirlos e importarlos del Caribe le añadiría valor agregado al capital norteamericano, ya que la mayoría de la materia prima y servicios vendrían de los EEUU.

Aprobada en el Congreso de los EEUU en julio de 1983, y entrando en vigencia el 1 de enero de 1984, Despradel apunta (2012:120-121) que la ICC benefició a ambos socios (EEUU y la República Dominicana). Benefició a la industria textil norteamericana vendiendo los insumos que luego se confeccionaban en las Zonas Francas de la isla. En caso de la industria manufacturera, Despradel estima que el 30 y 40 por ciento del valor agregado se creaba en las Zonas Francas de la isla, mientras el 70 al 60 por ciento restante era apropiado por empresas de los EEUU, en un ejemplo de beneficio mutuo. Entonces, el acuerdo representó un incremento en la actividad de las Zonas Francas dominicanas y otras industrias de exportación del país. Esto, la entrada del capital norteamericano y la devaluación del peso dominicano, ayudaron a fortalecer la institución de las Zonas Francas como una fuente de empleo industrial, en particular para las mujeres dominicanas.

Sin embargo, a pesar de las propuestas “*ganar-ganar*” que presentó de manera muy optimista Despradel, la ICC es visto desde una luz mucho más crítica por otros autores. Como hemos explicado, durante el período antes de la firma del acuerdo, las economías de la región fueron azotadas por una serie de incidentes que exacerbaban los problemas de pobreza y desigualdad. La administración norteamericana atribuyó esto solo a la subida de los precios del petróleo, que de hecho, tuvo un impacto negativo. Petras (1982:80) presentó que la región ya padecía de una dependencia y vulnerabilidad de los precios de mercancías agrarias. Muchos de los países de la región se veían afectados en la medida que estas exportaciones de productos agrarios eran necesarios para obtener divisas, siendo promovida esta política por intereses comerciales y prestamistas de los EEUU. También, en la medida que estos países necesitaban importar maquinaria e insumos agrícolas, estos tenían el mismo impacto que los altos costes de petróleo, aumentando de precio más rápido que los productos primarios de exportación. Además, las altas tasas de interés que impusieron los bancos comerciales norteamericanos añadieron a un incremento de la deuda. El endeudamiento, el deterioro de los términos de intercambio, y el coste de las transferencias de tecnologías, fueron factores de peso que contribuyeron a incrementar los problemas económicos de la región del Caribe.

En este sentido, la Iniciativa reafirmaba y profundizaban las condiciones que mantenían a la región esencialmente dependiente del mercado norteamericano basado en relaciones estructurales entre los EEUU y el Caribe. Las relaciones comerciales ya apuntaban a elementos de libre comercio y el libre flujo de capitales. Teniendo ya un 87 por ciento productos libres de aranceles habría que preguntarse qué era lo nuevo de la Iniciativa. También, como la ICC en sus orígenes excluía textiles y vestidos, le impedía a muchos de los países de la región aprovechar una industria de exportación más allá de productos primarios (Petras 1982:81-82). Otra crítica hecha a la ICC es que no presentaba un plan de estímulo económico sino un intento de Washington de control político y militar de la región. Ramsaran (1982) argumentaba no había nada nuevo bajo esta llamada “Iniciativa”, señalando el hecho de que ya el 80 por ciento (o más según algunos estimados) de las exportaciones de la cuenca del Caribe eran libre de aranceles en los EEUU. Otro elemento que ponía la Iniciativa en cuestión, era que el plan no hacía referencia a la integración regional como mecanismo para el mejoramiento económico. Por lo contrario, para Ramsaran, la ayuda presentada en el proyecto interfería con dicho proceso y reforzaba la hegemonía de los EEUU en la región.

Para la década de los noventa se llevó a cabo la firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (NAFTA por sus siglas en inglés). Los países pertenecientes a la ICC vieron rápido un peligro a su acceso al mercado norteamericano y un incremento de la competencia (y por ende la necesidad de bajar los estándares) para poder mantenerse frente a México como suplidor de mano de obra barata, y exportador de bienes manufacturados y agropecuarios a los EEUU. Además, el área del Pacífico también comenzó a perfilarse como contendiente por inversiones y capacidad exportadora con la incorporación de la *República Popular China* como competidor a nivel global.

En sus elementos fundamentales, las políticas arancelarias y comerciales habían tratado a México y a los países de la cuenca del Caribe de manera igualitaria. Ambos eran receptores de la cláusula de la *Nación Más Favorecida* (NMF), a ambos aplicaban las ventajas tarifarias en la inversión y producción de ultramar, fuera de las fronteras de EEUU (*offshore*), y antes de la aprobación del NAFTA, ambas regiones eran designadas países beneficiarios del SGP. Pero hasta la aprobación del NAFTA, los países de la ICC tenían una ventaja sobre México en su acceso al mercado de EEUU (Pregelj 2005).

Al México acceder al NAFTA, su posición en relación a los aranceles con los EEUU cambió radicalmente y mejoró en relación a los países de la ICC. El 1ero de enero de 1994, el día en que el NAFTA entró en vigor, el estatus de los artículos importados de México continuó bajo el SGP en el NAFTA de manera permanente, aunque bajo unas *normas de origen*¹¹⁷ menos ventajosas para el país azteca ya que pasa de concesión unilateral a acuerdo recíproco. Esta acción equiparó el estatus preferencial de los países de la ICC, por ende, eliminado sus ventajas previas sobre México. El NAFTA autorizaba

¹¹⁷De acuerdo con la OMC: *Las normas de origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Su importancia se explica porque los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. Las prácticas de los gobiernos en materia de normas de origen pueden variar considerablemente. Si bien se reconoce universalmente el criterio de la transformación sustancial, algunos gobiernos aplican el criterio de la clasificación arancelaria, otros, el criterio del porcentaje ad valorem, y otros, incluso, el criterio de la operación de fabricación o elaboración. En un mundo en proceso de globalización es más importante aún lograr un cierto grado de armonización entre las prácticas adoptadas por los Miembros para aplicar tal prescripción.*https://www.wto.org/spanish/tratop_s/roi_s/roi_info_s.htm

la importación libre de aranceles y de cuotas de México de producción de textiles y ropa. Además, reducía las tasas autorizadas de artículos ensamblados en México de componentes de los EEUU, pero de telas importadas de un tercer país. También reducía las tasas autorizadas, basados en cuotas, para textiles y artículos de ropa de algodón, lana y fibras artificiales ensambladas en un país del NAFTA pero cuya materia prima originase fuera del área del tratado (Pregelj 2005). Esto ponía en particular riesgo a la República Dominicana al haber confeccionado sus Zonas Francas para exportación de manufactura¹¹⁸, pero también podía impactar las exportaciones de productos agrarios al concentrar más su economía en la exportación de dichos bienes, que estaba quedando en segundo plano, ya que sufrían de una baja en exportaciones de productos agrarios tradicionales y no tradicionales.

La legislación sobre paridad entre los países miembros de la ICC y NAFTA surge del conflicto al trato a los textiles o ropa importada de los países miembros de la Cuenca. Estos estaban sujetos a cuotas y no eran elegibles para preferencias bajo la ICC. Para obtener la paridad, serían tratados libres de cuota, o por lo menos sujetos a una eliminación gradual de derechos de aduana en importaciones de países pertenecientes al ICC como se tratarían a las importaciones mexicanas, pero, con reglas más estrictas ligadas a las normas de origen similares a las de NAFTA.

Esto llevó a la legislación para el *Caribbean Basin Free Trade Agreement Act* (HR1403) de 1993, el cual se implementó para amenorar los efectos negativos del NAFTA. Ello incluía una “vía rápida” (*fast-track*¹¹⁹) para la aprobación de un tratado de libre comercio de EEUU con los países del Caribe (Pantojas-García 2001:1). Esto luego se modificó en el *Caribbean Basin Trade Partnership Act*, de octubre de 2000 a septiembre de 2008, o antes, si el *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) entraba en vigor. Esta reflejaba la política establecida en la legislación norteamericana que ofrecía a los países miembros de la ICC el mismo trato que a aquellos del NAFTA y buscar el ingreso de los países de la Cuenca a un tratado de libre comercio para el 2005. Las provisiones se reflejaron primordialmente en el trato a los productos textiles (Pregelj 2005).

Esto demuestra ya la manera en que la ICC se iba asimilando a un tratado preferencial recíproco en la medida en que los tratados de libre comercio se iban perfilando para finales del siglo XX. En este sentido, tenemos que entender cómo iba cambiando las reglas de la liberalización comercial con la fundación de la OMC y qué papel jugó Dominicana en ese proceso.

De acuerdo con Potoker y Borgman (2007), el propósito de la ICC era aumentar las exportaciones de los países miembros a productos no tradicionales. Pero la definición, en este caso, de productos no tradicionales, tenía como meta, productos manufacturados.

¹¹⁸La legislación en el Congreso de los EEUU para poder lidiar con las asimetrías entre México y los países de la ICC fue problemática debido a la susceptibilidad de sectores dentro de los EEUU en relación a los productos de textiles y ropa. Por un lado, estos se temían que impactase negativamente la producción doméstica de los EEUU. Por otro lado, el gobierno estadounidense temía la pérdida de ingresos en relación a los arbitrios.

¹¹⁹ Autorización de parte del Congreso de los EEUU para darle al presidente de esa nación la capacidad de negociar e implementar un tratado internacional comercial sin requerir la que el Congreso pueda enmendar u obstruccionar. Estos poderes se le han restablecido al ejecutivo norteamericano en la medida que han surgido diferentes negociaciones comerciales internacionales desde su primera puesta en vigencia desde la Acta Comercial de 1974. Fue posteriormente renovado para la negociación del DR-CAFTA.

Antes de la ICC, la mayoría de las importaciones eran productos agrarios y bienes primarios. Estos eran considerados las exportaciones tradicionales de la región. Por ende, la ICC intentaba alejar a sus miembros de los precios fluctuantes de los productos tradicionales y estabilizar sus economías¹²⁰. De acuerdo a Potoker y Borgman (2007:96-103), entre los países que tuvo una baja en sus exportaciones de productos no tradicionales se encontraba la República Dominicana. De acuerdo a la *Comisión Internacional de Comercio*, entre 1989 a 2006, EEUU tuvo un 7 por ciento de crecimiento de importaciones de la República Dominicana en productos manufacturados. También, en términos regionales, ningún país de la región demostraba una reducción significativa en las importaciones en comparación con la era anterior de la ICC. De hecho, demuestran que Dominicana creció en importaciones de los EEUU¹²¹.

Para Pantojas García (2001:3), a pesar del crecimiento de las industrias de textiles en la región caribeña, el impacto inicial de la ICC en la producción para exportaciones fue decepcionante. Entre 1984 y 1988, las exportaciones de los países caribeños hacia los EEUU decayeron de \$8.9 mil millones a \$6.2 mil millones. A corto plazo, las exportaciones inducidas por la ICC no compensaron por la caída en las exportaciones tradicionales. Aunque para 1994, las exportaciones de los países de la cuenca alcanzaron alrededor de \$12.2 mil millones, más de un tercio, \$4.6mil millones, era ensamblado en ropa. El valor agregado de estos productos ensamblados era un promedio de 25 por ciento o menos. Por ende, las divisas obtenidas de estas nuevas industrias eran menores que de las exportaciones tradicionales agrarias.

Aun con la posibilidad de diversificar sus economías hacía textiles basados en Zonas Francas de exportación, el NAFTA complicó su posición en la década de los noventa. El tratado le daba una ventaja competitiva a México en comparación con los productores caribeños. En la industria de textiles y confección de ropa, el NAFTA causó que las exportaciones de esta industria crecieran exponencialmente, mientras el valor combinado de los cuatro productores caribeños más grandes decayó. En los dos años posteriores al inicio del NAFTA (1994-1996), el valor de los textiles mexicanos para exportación aumentó un 123 por ciento. Durante el mismo período, los envíos de la República Dominicana, el exportador más grande del Caribe hacia los EEUU aumentó solo un 12 por ciento (Pantojas García 2001:3).

2.9 Conclusión

En este capítulo hemos enfatizado explicar un trasfondo histórico-social/estructural de la República Dominicana destacando el desarrollo del Estado-Nación después de la independencia, la relación histórica entre este y el campesinado, y con los EEUU. Este análisis nos ayudó entender la relación entre estos actores y sentar las bases para poder explicar transformaciones posteriores.

Como vemos al final de capítulo, el establecimiento de los tratados preferenciales en la relación entre la isla y los EEUU se basaron en el establecimiento de la ICC (y sus subsiguientes enmiendas en el Congreso norteamericano). La ICC, establecida durante los años ochenta del siglo pasado, era de corte unilateral y preferencial hacia la región del

¹²⁰ Ello también incluía diversificar más allá del turismo.

¹²¹ Aunque Potoker y Borgman (2007) demuestran que las importaciones a la región de los EEUU no se redujo como porcentaje del PIB, entiende ello sugiere que en los países de la región muy poco o nada de un desarrollo de un mercado interno se llevó a cabo.

Caribe por razones geopolíticas. Ello llevó a la consolidación de las Zonas Francas en la Republica Dominicana como una alternativa y modelo de desarrollo, ante la decadencia de la agricultura para la exportación, a través de los rubros tradicionales. Esto llevó a las Zonas Francas a establecerse como una industria que tendría mayor peso e influencia política.

En el próximo capítulo, veremos cómo ello presentó una antesala a las negociaciones para integrarse al DR-CAFTA y los choques políticos y debates que surgen en la isla a raíz de ese proceso.

Capítulo 3

Del comercio preferencial al comercio recíproco: la entrada al DR-CAFTA

3.1 Introducción

República Dominicana corrió una suerte similar a otras economías de la región al plantear su modelo de desarrollo durante el siglo XX. Como mencionamos en el capítulo anterior, la estrategia que predominó en la posguerra fue la *Industrialización por sustitución de importaciones*, que en el caso de Dominicana se dio bastante tardíamente (1969-1975). Uno de los propósitos de esta estrategia era cambiar los déficits negativos comerciales de la isla. A pesar de su implementación, la capacidad exportadora del país era muy limitada y la demanda interna de insumos de productos finales industrializados hizo que la balanza de pagos empeorase. Con el déficit comercial tuvieron que financiar el exceso de importaciones a través del endeudamiento gubernamental, conjuntamente con la inestabilidad fiscal y una moneda sobrevaluada, creando una situación insostenible en la economía del país (Veloz 2008:2).

Para corregir los desequilibrios que se manifestaron en la estrategia de sustitución de importaciones, se implementaron las políticas del *Consenso de Washington*. Estas apoyaban la privatización, la desregulación laboral y financiera, así como la estabilidad macroeconómica, mientras promovían la apertura de los países en vías de desarrollo hacia el mercado mundial. Este proceso comenzó durante la década de los ochenta del siglo pasado en las economías que sufrían de endeudamiento, siendo implementadas a través de las negociaciones con el FMI y la aplicación de políticas de ajuste estructural; ello fue así en los países del ahora llamado Sur Global, e incluyó a la República Dominicana. Según Veloz (2008:3) este proceso de reorientación de las economías de la región culmina con los acuerdos de libre comercio. El caso dominicano es ejemplo de ello, ya que en el 2007, año cuando entró en vigor el DR-CAFTA, se dio tras haber pasado por procesos de privatización, de reformas a su código tributario y la capacidad de crear las condiciones para la estabilidad macroeconómica.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera parte examina el establecimiento de la *Nueva Política Exterior* (NPE¹²²) dominicana, la cual fue un intento del primer gobierno pos-Balaguer de buscar nuevas alianzas y abrirse a los procesos de globalización, desarrollando una política exterior, tomando partida de los intereses de los países en vías de desarrollo y defendiendo los intereses de los diferentes sectores domésticos de la isla. Este intento de establecer una política exterior definida e independiente, tuvo una corta vida debido al fracaso de las negociaciones de la Ronda de Doha y del ALCA. Los EEUU buscaron la manera de firmar nuevos acuerdos de liberalización comercial recíprocos y comenzar negociaciones con los países centroamericanos. Por tal razón sectores domésticos en la isla (i.e. Zonas Francas) impulsaron con fuerza para llegar rápidamente a un proceso de negociación con el fin de mantener y no perder acceso al mercado e inversión de los EEUU ante sus competidores centroamericanos.

¹²² Algunos autores se han referido a este periodo de la diplomacia dominicana como un intento de establecer una nueva política exterior. Basado en el periodo estudiado podríamos determinar que se extiende desde el principio del primer mandato del PLD hasta las negociaciones para entrar en el DR-CAFTA.

Las próximas dos secciones se concentran en analizar por qué se aceptaron las condiciones del TLC en tan solo tres rondas y los debates a que ello suscitó. Tal como indica nuestro marco conceptual sobre las asimetrías, la República Dominicana tuvo que negociar su entrada al TLC bajo circunstancias menos ventajosas y con la intención de preservar su acceso al mercado e inversiones porque entendía que si no se firmaba el TLC, la economía dominicana colapsaría. Esto puso a otros grupos domésticos a la defensiva ante los embates de la liberalización comercial sin estar preparados para enfrentar tal ecuación (i.e. el sector agropecuario). Estos debates se presentaron en la política doméstica a través de la creación de coaliciones y comités en apoyo o críticas de las negociaciones en relación con el TLC. Miramos la creación de estos grupos y la defensa de sus intereses a través de varios debates encaminados a la ratificación y vigencia del DR-CAFTA.

La última sección se enfoca en lo que se negoció en relación con la industria agropecuaria dominicana y cuál fue el resultado final de las negociaciones bajo el DR-CAFTA. Para lidiar con las asimetrías se negociaron unos períodos de transición (contingentes arancelarios) y salvaguardas (medidas de protección temporeras) a aquellos productos que la isla entendía estarían bajo condición precaria ante el TLC.

3.2 La Nueva Política Exterior Dominicana (1997-2001)

Ante el cambio de la matriz productiva dominicana (i.e. el descenso de la exportaciones agrarias tradicionales y el ascenso de las Zonas Francas y el turismo) y el auge de la globalización neoliberal con la creación de la OMC, la isla se encontró ante una nueva coyuntura, donde una nueva generación de políticos tendría que hacer frente a estas nuevas realidades. Ante ello, se estableció lo que denominamos como la *Nueva Política Exterior* (NPE) de la República Dominicana y analizamos la manera en que la isla se quería insertar a los procesos multilaterales, con el propósito de formar coaliciones con otros países en vías de desarrollo.

Este proceso duró un breve periodo, desde finales de los años noventa, con la presidencia de Leonel Fernández (1996-2000) del PLD, y a principios del nuevo milenio, hasta el inicio de las negociaciones del DR-CAFTA. Esto tiene un impacto en los grupos domésticos dominantes de la República Dominicana y, con la presidencia del agrónomo Hipólito Mejía del PRD (2000-2004), se comenzó el cabildeo para entrar en las negociaciones hacia el TLC, dejando a un lado la NPE.

Durante el primer gobierno de Leonel Fernández se intentó romper con la inercia que dominó las relaciones internacionales de Balaguer y los gobiernos del PRD. La política exterior dominicana se había caracterizado por un nacionalismo que había que trascender durante la era de la globalización. Durante la era de Balaguer, el gobierno fue pasivo e aislador y llamó la atención de la comunidad internacional con las violaciones a los derechos humanos de los haitianos residentes en el país. A ello, Balaguer respondía con la defensa de la soberanía del país. En el aspecto local, Balaguer incluía su discurso nacionalista y recibía el apoyo norteamericano al prestar un discurso anti izquierda. El fin de la Guerra Fría no alteró mucho la política exterior de Balaguer, ya que se mantuvo en el poder hasta 1996 (Mora y Hey 2003:105).

Por otro lado, Fernández trajo consigo una política exterior que priorizaba la seguridad, una relación más cercana a las instituciones multilaterales y la propuesta de que el país se convirtiera en líder, impulsando cumbres de importancia a nivel

internacional y regional. Con ello, intentó mejorar las relaciones con Haití y permitió la visita de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* al país por primera vez en treinta y un años (Mora y Hay 2003:115). Fernández impulsó una política exterior de mediación y resolución de conflictos. Por ejemplo, fue un mediador durante las disputas entre Venezuela y Colombia, así como en la crisis del golpe de estado en Honduras. También alentó a la nación para ayudar a Haití después del terremoto de 2010. Sin embargo, Fernández ha sido acusado de desarrollar una diplomacia personalista en vez de una política de Estado (Santana Hernández 2016:24).

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004), la llamada *Nueva Política Exterior* (NPE) termina la estructura predominante de política exterior que prevaleció desde los años sesenta hasta el fin del gobierno de Balaguer (en el cual influyó el contexto de la Guerra Fría y predominaba la exportación de azúcar a los EEUU). Desde la llegada del PLD al poder (1996) la NPE responde a estos cambios perfilándose como más pro-activa. En términos del comercio internacional, esta se basaba en tres frentes de negociación. En primer lugar, la relación con Centroamérica y la búsqueda de un TLC con la región. Un segundo frente fue el Caribe, con el cual también se quería llegar a establecer un acuerdo de libre comercio, en particular con el Caribe inglés (i.e. el CARICOM) y restablecer las relaciones con Cuba. Un tercer frente era con Haití, con cuyo país se intentó establecer una serie de comités para trabajar temas de comercio y migración. Conjuntamente, durante este periodo se negociaba con la UE la firma del *Acuerdo de Cotonou* (como parte de los países ACP), el ALCA en el hemisferio de Las Américas, además de las negociaciones multilaterales dentro de la OMC.

Un punto interesante de la política exterior del gobierno de Fernández, fue la llamada *alianza estratégica* con Centroamérica y el Caribe. Esta alianza buscaba salvaguardar los intereses regionales en colectivo (mientras cada miembro buscaba fortalecer sus intereses nacionales) ante las negociaciones que se daban a nivel hemisférico (ALCA y Cotonou) y multilaterales (ante la OMC). De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:3), esta postura oficial por parte del Estado dominicano, reconocía las diferencias en asimetrías y niveles de desarrollo entre países:

“Esta propuesta fue la primera señal de una visión estratégica desde el Estado donde la integración regional y la consolidación de posiciones comunes de negociaciones se constituían en una respuesta a la globalización en un marco de asimetrías de poder con respecto a países más grandes y desarrollados. Esa propuesta fue la señal más clara de reconocimiento de que una inserción exitosa en el nuevo contexto pasa por la construcción de una arquitectura comercial que reconozca los niveles diferenciados de desarrollo entre países que contribuya a maximizar el impacto de la liberalización comercial en el bienestar, y de que esa construcción requiere de esfuerzos comunes de las partes interesadas.”

En todo el proceso, Dominicana jugó un papel activo en el desarrollo de coaliciones negociadoras en defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo, que incluía metas como la incorporación del *TE&D*¹²³ y la defensa del estatus impositivo de las Zonas Francas de exportación.

¹²³ De acuerdo con la OMC el *Trato Especial y Diferenciado* (TEyD) los define como: “disposiciones especiales que confieren a los países en desarrollo derechos especiales y brindan a los países desarrollados la posibilidad de otorgar un trato más favorable a los países en desarrollo que a los demás Miembros de la OMC. Dichas disposiciones especiales comprenden, por ejemplo, períodos más largos

Para ello, el Estado dominicano organizó una serie de instituciones para fortalecer las negociaciones internacionales e incorporar a sectores domésticos en consulta y elaboración de las políticas exteriores y comerciales. Para este propósito, se creó la *Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales* (CNNC) la cual unificaba a todas las agencias gubernamentales que eran parte de los procesos comerciales de negociación bajo la *Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores* (SEREX). Además, para incluir a la sociedad civil en este proceso, se organizó el *Comité Consultivo de la Sociedad Civil* (CCSC), parte de la CNNC.

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:4), la estrategia de construcción de alianzas fue exitosa en establecer posiciones comunes entre la República Dominicana y la CARICOM, con la *Comunidad Andina* en el ALCA, y con el *Grupo de Países Afines*¹²⁴ (*Like Minded Group of Developing Countries*) dentro de las negociaciones multilaterales de la OMC. Esta política exterior era avalada por sectores domésticos dominicanos, tanto empresarial como civil, que se veían representados de forma participativa en las instituciones negociadoras de las negociaciones comerciales.

Un aspecto importante del primer mandato de Fernández fue la internacionalización del país, con el propósito de romper con el aislamiento que había distinguido a los gobiernos anteriores en una relación exclusiva con los EEUU. Podríamos decir que los factores sistémicos llevaron al gobierno de Fernández a reconocer que durante la época de la globalización, era un imperativo estructural la implementación de reformas domésticas que le permitieran preparar al país para una mayor liberalización comercial de acuerdo con los dictámenes de la OMC y de las instituciones financieras internacionales.

Entre los acuerdos de libre comercio que el gobierno dominicano firmaría durante los años noventa se encontraban dos, uno que se intentó implementar con la *Comunidad del Caribe* (CARICOM) y el otro con las naciones de Centroamérica. Para comenzar con el proceso de negociaciones con dichas regiones, el gobierno de Fernández estableció el *Decreto No. 74-97* del 10 de febrero de 1997. Por medio del decreto, se instituyó la CNNC, presidida por Eduardo Latorre. Para abril, esta Comisión llamó a los sectores empresariales y de la sociedad civil para establecer su posición ante las negociaciones con CARICOM.

De acuerdo con Despradel (2012:229), hubo “razones diversas” por las cuales no se pudieron completar los acuerdos con CARICOM en ese momento, sin embargo, de inmediato se llevaron a cabo las negociaciones de libre comercio con Centroamérica. En la *Cumbre de Jefes de Estado* de noviembre de 1997, se comienza el proceso para establecer el libre comercio entre Centro América y la isla. El sector empresarial dominicano creó la *Comisión Empresarial de Negociaciones Internacionales* (CENI)¹²⁵. Debido a que este acuerdo afectaría más que nada al sector agropecuario e industrial, la

para la aplicación de los Acuerdos y compromisos, así como medidas para aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo.”

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dev_special_differential_provisions_s.htm

¹²⁴ El *Grupo de Países Afines en Vías de Desarrollo* es un grupo de países en desarrollo que se organizan como un bloque negociador en las organizaciones internacionales como las NNUU y la OMC, representando más del 50% de la población mundial.

¹²⁵ De hecho, esto fue basado en el modelo organización que se dio dentro de los sectores empresariales mexicanos para las negociaciones del NAFTA, donde crearon la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), importante en las negociaciones de dicho tratado.

Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) y la *Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD)* fueron de los más que tuvieron que organizarse para defender sus intereses en las negociaciones.

El 16 de abril de 1998, los presidentes de los países centroamericanos y Fernández, en representación de la República Dominicana, firmaron un TLC, histórico según Despradel (2012:230-231), ya que era el primer acuerdo de libre comercio firmado por Dominicana y era la primera vez que los países centroamericanos suscribían este tipo de acuerdo. La firma del tratado fue más bien un acto protocolar, ya que todavía quedaban las negociaciones de aspectos importantes y que tardarían varios meses más. Para ello se estableció una lista de productos negativos (i.e. aquellos que no se liberalizarían al comercio) y la resolución de las normas de origen. Las negociaciones no terminaron hasta noviembre de 1998, cuando se aprobaron estos temas más el tratamiento de las Zonas Francas, entre otros. El tratado entró en vigencia en octubre del 2001, desde entonces se intercambiaban libremente todo excepto 14 productos, entre los que se destacaban aquellos de origen agropecuario, como el arroz, la leche en polvo, los frijoles, el azúcar, la cebolla, el ajo y el café tostado.

Sin embargo, de acuerdo con Despradel (2012:231-32) el resultado de este tratado de libre comercio ha sido más favorable para los países centroamericanos que para la isla. Los países del istmo, estaban mejor preparados para competir dentro del acuerdo y sus industrias estaban más preparadas debido a las experiencia que habían adquirido a través de su propia área de libre comercio. El primer año del tratado, las exportaciones de Centroamérica a República Dominicana aumentaron \$48.3 millones de dólares, mientras de Dominicana hacia el istmo se incrementó solo \$15.9 millones, llevando a un déficit comercial de Dominicana con Centroamérica durante el 2002.

Para Despradel (2012:232) esto fue necesario, ya que le proveyó al país la experiencia necesaria antes de sentarse negociar con otras economías más desarrolladas. También permitió a los dominicanos poner en evidencia cuáles eran sus debilidades competitivas. Por lo tanto, el país tenía que llevar a cabo un programa que habilitase la competitividad de ciertos sectores productivos en relación con la liberalización comercial. Para ello se fundó la *Secretaría de Industria y Comercio*¹²⁶.

En entrevista con Ogando (2017), este afirma que, como país en vía de desarrollo, la República Dominicana tuvo que aprender a defender sus intereses a nivel multilateral y en conformidad con sus intereses nacionales (i.e. industrias domésticas). Le tomó tiempo adquirir experiencia a la isla para aprender a defender sus intereses en conjunto con otros países (o sea, la idea era que los países en vías de desarrollo serían más fuertes negociando en bloque), cosa que, como veremos, fue debilitada antes la negociación del DR-CAFTA. Esto es un fenómeno que en términos teóricos argumenta sobre las debilidades que afrontan los países en vías de desarrollo a medida que se conformaban los regímenes de liberalización comercial. En el caso de República Dominicana el impacto de parte de las industrias domésticas por la “*falta de experiencia*” en las negociaciones internacionales causó una emergencia de tener que renegociar su posición

¹²⁶ Sin embargo, Despradel apunta (2012:232) que la crisis económica que afectó al país durante los cuatro años del gobierno de Hipólito Mejía, distrajo la atención del gobierno, quedando este plan de competitividad relegado, perjudicando así el desarrollo del país.

debilitada con la firma de la creación de la OMC, llevando a lo que conocemos como la *Rectificación Técnica*¹²⁷.

De acuerdo con Ogando (entrevista 2017): “[En] la Ronda de Uruguay, República Dominicana tenía muy poca experiencia en negociaciones multilaterales. De hecho, parecería algo cómico, pero realmente pasó. Cuando se conformó la OMC, que la República Dominicana consolidó su arancel, los negociadores dominicanos -relativamente, con poca experiencia, y el sector privado, en general- aquí casi nadie tenía experiencia en las negociaciones multilaterales comerciales para serte franco. Aquí se llevó, había un asesor uruguayo internacional, muy bueno; pero, el sector privado no se vio involucrado casi en eso. “Eso está pasando allá. Bueno, se firmó en Marrakech los acuerdos de la OMC... De hecho, cuando los negociadores llegan: “Consolidamos el arancel de República Dominicana en un 40%.” Cuando aquí explicaron lo que implicaba una consolidación al 40%; sobre todo, los sectores de la agricultura pegaron el grito al cielo; sectores que habían estado tradicionalmente protegidos y decían: “Ven acá...” Entonces, productos como el arroz, el ajo, la cebolla -por decirte algo-, la leche, no iban a poder competir en un marco de liberalización, donde [tuvieran] una

¹²⁷ La *Rectificación Técnica* (o lista de concesiones) de la OMC son documentos en los que se enumeran los compromisos específicos. De acuerdo con Isa-Contreras y Aquino-Gomera (2004:7): La rectificación técnica es un mecanismo de protección arancelaria sometido a la OMC para 8 productos considerados sensibles para la economía nacional. Mediante este mecanismo la República Dominicana fue autorizada a utilizar contingentes arancelarios como medida de protección. Este sistema de importaciones entró en vigencia en 1999.

Las negociaciones de la OMC producen normas generales que se aplican a todos los miembros y los compromisos específicos asumidos por determinados gobiernos miembros. Para el comercio de mercancías en general, estos consisten en niveles arancelarios máximos. Para el comercio de bienes agrarios también incluyen contingentes arancelarios, límites a las subvenciones a la exportación y a algunos tipos de ayuda interna. Las listas de bienes figuran en el anexo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y están "obligados" (artículo II del GATT). El programa se divide normalmente en tres columnas; 1. Clasificación y 2. Descripción (de productos), 3. Arancel Consolidado. El Arancel Consolidado es el arancel máximo que un país puede imponer, sin embargo no es normalmente el arancel aplicado, sobre todo para los países en desarrollo que utilizan un arancel más bajo conocido como la tarifa eficaz.

De acuerdo con la página de la OMC, describe la lista de concesiones: “Como resultado de las negociaciones de la OMC se establecen normas generales que son aplicables a todos los Miembros y compromisos específicos que cada uno de los Miembros contrae. Los compromisos específicos se enumeran en documentos denominados “Listas de concesiones”, que reflejan las concesiones arancelarias específicas otorgadas por los Miembros y otros compromisos contraídos por éstos en el contexto de las negociaciones comerciales como la Ronda Uruguay. En el comercio de mercancías en general, estas concesiones y compromisos consisten normalmente en niveles arancelarios máximos a los que se denomina con frecuencia “aranceles consolidados” o “consolidaciones” (artículo II del GATT). En el caso de los productos agropecuarios, las concesiones y compromisos también guardan relación con contingentes arancelarios, limitaciones de las subvenciones a la exportación y algunos tipos de ayuda interna. Todos los Miembros de la OMC tienen una Lista de concesiones anexa ya sea del Protocolo de Marrakech anexo al GATT de 1994 o a un Protocolo de Adhesión. El contenido de las Listas cambia a lo largo del tiempo a fin de tener en cuenta diferentes modificaciones, como las negociaciones en el marco del artículo XXVIII del GATT o procedimientos de rectificación. Este es el motivo por el cual determinar la concesión otorgada por un Miembro respecto de una línea arancelaria específica podría requerir en algunos casos el examen de varios instrumentos jurídicos diferentes.”

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/schedules_s/goods_schedules_s.htm

protección del 40% de arancel. En ese contexto, hubo que dar un riversazo [sic] y todo eso e hicieron lo que se llamó, de manera vulgar o desconocida, como la “rectificación técnica”, que no es más que una renegociación; pero, ya cuando tú vas a una renegociación, tú tienes que ceder cosas... La “rectificación técnica” que se dio en el marco de la OMC, se hizo una lista de 8 productos: arroz, maíz, cebolla, habichuela, carne de pollo... Sí se dan concesiones para Estados Unidos y la Unión Europea, para garantizar contingentes de importaciones de algunos de esos productos: ajo, cebolla, habichuela y ese tipo de cosas. Eso ha significado un negocio, desde entonces, donde se han hecho varias fortunas también, porque se manejan las licencias de importación de manera política. En ese sentido, se hizo la “rectificación técnica”, para darle potestad de que a esos 7 productos de la lista de “Rectificación Técnica” podían elevar el arancel hasta un 80%, 90%... Para hacer eso, República Dominicana tuvo que dar concesiones, licencias y contingentes de importación a estos países. Eso fue después de la Ronda de Uruguay. Estoy hablando de que la Ronda de Uruguay terminó en el año [19]94, en el [19]95 se hizo la OMC. Te estoy hablando de que eso se hizo en el [19]96, [19]97. Ahí es que se negoció... Luego, cuando se da la Ronda de Doha, ya estaba la “rectificación técnica” que dura hasta hoy día, aunque está vencida. Todavía se sigue sacando provecho los contingentes arancelarios de importación de bienes agrícolas.”

De experiencias como esta la isla tomó sus posturas en las negociaciones de la Ronda de Doha, dirigida bajo la NPE, dándole prioridad a grupos de negociación multilateral con otros países en vías de desarrollo. La isla participó de coaliciones negociadores que defendían los intereses de los países del Sur Global como el *Grupo de Países Afines en Vías de Desarrollo* y el G-90¹²⁸.

En entrevista con Wellington Bencosme (2017), del *Ministerio de Relaciones Exteriores* (MIREX) de la República Dominicana y *Director de Relaciones con los EEUU* (2017), establece la importancia que tuvo para la República Dominicana su postura multilateral durante el comienzo de la Ronda de Doha, su incorporación a los grupos de G90 y el *Grupo de Países Afines en Vías de Desarrollo*. Bencosme confirma la postura de la isla en relación a los temas de subsidios a la agricultura de los países desarrollados y el derecho al TEyD dentro para los países en vías de desarrollo:

“Yo creo que nosotros, República Dominicana, durante esos años, participó de manera muy pro activa en esos espacios. Nosotros defendíamos la postura de que había que tener un trato especial y diferenciado para los países como República Dominicana, de acuerdo al nivel de desarrollo que tenían y éramos... Te digo que entre esos países éramos uno de los más sectivos...[sic]. Y lo hemos reflejado en muchísimas comunicaciones y demás, en contra de los subsidios a la producción e importación de los productos agropecuarios. Tú tienes el caso de Estados Unidos que básicamente subsidia de manera exorbitante a sus productores. Nosotros nos hemos pronunciado al respecto y tanto en OMC como a niveles bilaterales como Estados Unidos, y con Europa... Pero siempre ha sido nuestra posición en contra del subsidio. Nosotros no hemos asumido...”

¹²⁸ El G90, también conocido como el grupo de 90, es una alianza entre los países en desarrollo más pobres y los más pequeños, muchos de los cuales forman parte de la OMC. El G90 emergió como una coalición para defender los intereses de los países del Sur Global en la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003, tomando posiciones comunes que representaban el número más grande de países, con 64 de los 90 países en el G90 siendo miembros de la OMC. Conforman el mayor grupo comercial en la OMC, e incluye otros grupos de países en vías de desarrollo como los países África, Caribe y Pacífico (ACP), la Unión Africana, y el grupo de países menos desarrollados (PMD).

una oposición, no hemos llevado casos en particular por el tema del subsidio agrícola a la OMC. No hemos tenido casos en el área del tabaco y demás. Pero, ciertamente, nos hemos pronunciado en contra de los subsidios, a OMC y a nivel bilateral. Si buscamos, siempre ha sido la oposición, tanto como país o como grupo de países...”

De acuerdo con Ogando (entrevista 2017), la NPE en los años 90 fue de vanguardia en relación a la defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo. Se hace referencia al cuatrienio de Leonel Fernández (1996-2000) como uno en el cual la isla jugó un papel diplomático de gran envergadura, y el cual, inclusive, Ogando lo llama “el cuatrienio de oro de la política exterior dominicana”:

“En ese sentido, ya en los 90, República Dominicana empieza a abrirse y en el [19]96, con la llegada de Leonel Fernández al poder, se da un cambio cualitativo de la política exterior dominicana. Por primera vez, la política exterior dominicana... formula una estrategia de política exterior bien pensada, consensuada, discutida y se empieza a implementar con un equipo de la cancillería. Eso lleva, de alguna manera, a que República Dominicana juegue un papel mucho más activo a nivel internacional y a nivel de la región caribeña, en particular. En ese contexto, se reestablecen relaciones diplomáticas con Cuba, se hace la Primera Cumbre de Países de CARIFORO República Dominicana en el [19]98; se hace una Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, en el [19]99; se hace una Cumbre de los Estados ACP; es decir, hay un dinamismo muy marcado en la política exterior dominicana; no tan solo en términos de cantidad de eventos, sino en la calidad de eventos y en lo que el país le saca a esos eventos; en términos de millaje político con un presidente que, sin duda alguna, es el mejor preparado en términos de política internacional, hasta ese momento, que habíamos tenido. En ese contexto, se fortalecen las relaciones con el CARICOM básicamente; se forma un tratado de libre comercio con CARICOM; se firma un tratado de libre comercio con Centroamérica también; y yo le llamo el “cuatrienio de oro de la política exterior dominicana”, si se quiere, porque creo que en Cancillería había un grupo de personas (técnicos, no necesariamente políticos... uno que otro político) que tenían una muy clara idea del rol y los objetivos que la política exterior debía rendir, en función de los intereses de República Dominicana. Llega el año 2000, hay cambio de gobierno, sigue cierta inercia en eso. También en los 90, República Dominicana participaba -ya desde el 1994- en las negociaciones del área de libre comercio en las Américas, el ALCA.” (Ogando entrevista 2017).

Sin embargo, ya entrando en la Ronda de Doha, los países del Norte Global ponían resistencia a terminar o reducir sus subsidios a su industrias agropecuarias, estancando las negociaciones multilaterales sin posibilidades de avanzar hacia una mayor apertura y liberalización comercial. Por ende, los EEUU y la UE buscaron llevar a cabo negociaciones fuera del contexto multilateral y hacerlas a nivel bilateral o regional, en las cuales los países en vías de desarrollo no pudiesen negociar en bloque. También, a nivel hemisférico, las negociaciones del ALCA estaban estancadas por oposición a gobiernos de izquierda o de corte nacionalista en América Latina y el Caribe. Los gobiernos conservadores favorecían el libre comercio, mientras los más progresistas cuestionaban las intenciones y los resultados de esta. En este contexto se da la invitación a los países centroamericanos para las negociaciones hacia el CAFTA, preocupando a sectores de las industrias domésticas de la República Dominicana por su posición ante el mercado de los

EEUU. Esto tendría un costo político en diferentes renglones y presentó un giro de 180 grados en la NPE dominicana.

Así, Ogando (entrevista 2017) explica porque el cambio de la política exterior dominicana a raíz de una serie de factores estructurales internacionales, incluyendo la llegada del CAFTA en las negociaciones hemisféricas del ALCA:

“En los 2000, durante el primer año, se mantiene por inercia ese tipo de relaciones, las relaciones con el Caribe toman el asiento de atrás y, a raíz de septiembre 11, ahí empiezan a generarse toda una serie de cambios que vienen determinados también por las prioridades que marca Estados Unidos, en términos de la seguridad, con el tema de seguridad a nivel internacional. Empiezan, a finales de 2001, los países de Centroamérica a coquetear con Estados Unidos para un acuerdo de libre comercio porque las negociaciones, a nivel multilateral del ALCA, se iban estancando; sobre todo, por la llegada al poder de personas como: primero, Hugo Chávez; después, críticos del proceso de integración comercial hemisférico; Lula da Silva; eventualmente, los Kirchners, en Argentina. Entonces, de alguna manera, iba a ser los países centroamericanos, pero era más fácil tener un acuerdo de libre comercio directamente con los Estados Unidos que esperar las negociaciones multilaterales en el ALCA, que estaban bloqueadas porque también estaban bloqueadas las negociaciones en el banco de la OMC, en todo lo que era el aspecto de la Ronda de Doha de desarrollo, en el año 2000. Una vez los países centroamericanos empiezan a negociar para tener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, República Dominicana no podía quedarse fuera. Hubiese sido muy difícil para la República Dominicana, en un contexto donde los cinco países centroamericanos hubieran negociado un acuerdo preferencial de libre comercio con los Estados Unidos y República Dominicana quedarse fuera solamente dependiendo de la ICC. Hay muchos que dicen: “Bueno, pero lo que se ganó, en términos del acceso marginal ganado por la negociación del acuerdo de libre comercio, fue muy poco con respecto a la ICC.” Pero, bueno, el acuerdo de libre comercio te da una seguridad, una estabilidad... que la ICC no daba; porque, primero, la ICC ya como esquema de comercio internacional, está al margen de las regulaciones de la OMC. Cualquiera hubiera podido, de alguna manera, objetar.”

En la medida que la Ronda de Doha se estancaba y las negociaciones del ALCA también se desvanecían, la presión ante la entrada de negociaciones entre los países centroamericanos y los EEUU para un TLC, ponían a la industria de las Zonas Francas de la República Dominicana ante una situación de crisis por la pérdida ante los países centroamericanos.

En entrevista con Welligton Bencosme (2017), del *Ministerio de Exteriores de la República Dominicana* (MINREX) y director de relaciones con los EEUU, alude a que efectivamente la política exterior de la isla veía esos cambios y tuvo que tomar una ruta hacia el bilateralismo y consolidar el espacio ya conseguido a través de los acuerdos no recíprocos (i.e. el esquema de la ICC):

“El caso del efecto y el cambio que hubo en Dominicana, fue a partir... de la globalización. Ya era obvio que se iban a comenzar a dar... Ya veíamos también el tema de cómo iba evolucionando la OMC y cómo no iban llegando... a un acuerdo. Yo creo que nosotros no entramos... ¿Te acuerdas todo este proyecto que hubo del ALCA también? Estábamos totalmente sumergidos ahí. Dedicamos muchos recursos a tratar de negociar en ese esquema. Dicho sea de paso, esa postura... en contra de los subsidios, lo

llevamos a ese espacio... el espacio del ALCA, que ese era ese proyecto de la época de Clinton... ese gran proyecto. Pero, eso no progresó al igual lo de la agenda de Doha. Entonces, ya veíamos que lo que se iba a mover hacia lo bilateral. De modo que continuamos con nuestro interés del tema de tratar de consolidar lo que ya teníamos, lo que ya habíamos obtenido en CBI, [el esquema de la ICC] y esos programas y todas esas (medidas) unilaterales. Ya era evidente, que países como Estados Unidos, que era -en aquel entonces y todavía continúa siendo nuestro principal socio- estaba explorando otros esquemas, basado en reciprocidad y no basado en dar concesiones unilaterales. Nosotros ya veíamos que esa era la nueva ruta. Y, en ese sentido, nuestra política cambió y tratar de procurar esos esquemas y consolidar, particularmente lo que tiene que ver con Estados Unidos y Unión Europea.”

3.3 Características de la industria agropecuaria versus las Zonas Francas antes de las negociaciones del TLC

¿Por qué cambió la política exterior de la República Dominicana (i.e. NPE) a raíz de la invitación de los EEUU a los países centroamericanos para comenzar negociaciones hacia un TLC? ¿Cuál fue la reacción de los sectores económicos domésticos y cómo terminó el consenso anterior?

Desde una perspectiva de economía política, nuestro análisis parte de la comparación de los intereses del sector agropecuario y de las Zonas Francas ante los cambios estructurales con las negociaciones de liberalización comercial regionales. La entrada en negociaciones de un TLC (CAFTA) impactó posteriormente en las negociaciones y en los debates políticos hacia la negociación y ratificación del DR-CAFTA en la política dominicana, llevando a un conflicto entre industrias sobre la liberalización comercial.

La situación de la industria agropecuaria dominicana antes de dicho proceso reflejaba las siguientes características. De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:7) entre los periodos del 1993 al 2002, antes de la firma del TLC, la agricultura dominicana reflejaba un declive secular, debido a una disminución de la superficie explotada y una reducción en el PIB. Por igual, se reflejaba una alta concentración de la tierra, además que las pequeñas y medianas empresas agropecuarias seguían siendo dominantes.

Otra característica importante que denotaban durante este periodo, es que en términos institucionales, la agropecuaria dominicana no contaba con una *Política Agrícola Común* como la UE, no tenía pagos de compensación, pagos por no producir, ni subsidios a la exportación, ni mucho menos una facilitación de recursos técnicos y financieros para su producción, como los EEUU y otros países desarrollados.

Los productos más importantes de exportación agraria son el café, azúcar, tabaco y cacao, considerados tradicionales, mientras los no tradicionales son tubérculos, frutas y vegetales. De todos estos, el azúcar es el único protegido por la *Rectificación Técnica*.

Durante el periodo examinado por Isa Contreras y Aquino Gomera (2004), desde 1990-2002, el desempeño de las exportaciones agrarias y agroindustriales dominicanas a EEUU presentaba una relativa “*baja participación*”. Esto respondía a dos factores: un

bajo dinamismo exportador¹²⁹ y el crecimiento de las exportaciones de las Zonas Francas (particularmente confecciones¹³⁰), opacando el resto de las exportaciones nacionales. De acuerdo con el PNUD, en su Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2004, esta falta de dinamismo exportador de la industria agropecuaria está ligada a la falta de competitividad sistémica (i.e. falta de infraestructura, capacidades humanas, sistema de aprendizaje, innovación y la calidad de instituciones), lo cual representa baja productividad en la industria agropecuaria y manufacturera.

El bajo dinamismo de las exportaciones agropecuarias se dio, a pesar de una reducción significativa del arancel hacia los EEUU. En 1990, la participación de estos productos era de 1.2 por ciento y para 2003 había caído a 0.8 por ciento en términos absolutos. Esto, a pesar de una drástica caída del arancel promedio de estas exportaciones hacia EEUU, el cual en 1990 era de alrededor de un 0.12 por ciento y para 2003 se había reducido a 0.04 por ciento respecto a Dominicana. Para Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:13), esto demuestra que las barreras arancelarias no eran un obstáculo para estas exportaciones, y argumentaron que el mejoramiento de acceso al mercado estadounidense no significaría un aumento en las exportaciones agropecuarias con la reducción definitiva de los aranceles.

Por otro lado, durante este periodo, se dio una reconversión de los productos agropecuarios para exportación, disminuyendo la porción de productos tradicionales dominantes, hacia otros tradicionales “menores” y no tradicionales, hacia el mercado estadounidense. Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:13-14) señalan que productos como el azúcar y el café descendieron marcadamente¹³¹. Por otro lado, se incrementó la exportación de otros productos tradicionales menos importantes, como el tabaco y el cacao, y de otros no tradicionales, como bebidas (en particular las cervezas) y alimentos preparados. Por ende, durante el periodo anterior a las negociaciones y firma del TLC, los productos de exportación dominantes hacia los EEUU de la isla eran tabaco, azúcar, cacao, frutas, bebidas y otros alimentos, que representaban más del 90 por ciento de las exportaciones agrarias y agroindustriales de la isla¹³².

Así mismo, en relación al tratamiento arancelario de productos agrícolas y agroindustriales dominicanos en los EEUU, antes de la puesta en marcha del TLC, Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:16-17) aducían que ya la isla tenía un trato arancelario nulo o muy reducido. En su estudio menciona que para el 2003, el 99.8 por ciento de las exportaciones de dichas industrias pagaban un arancel menor del 1 por ciento hacia los EEUU.

¹²⁹ Isa Contreras y Aquino Gomera (2004) demuestran que durante el periodo mencionado las exportaciones agrícolas y agroindustriales dominicanas a los Estados Unidos fueron de 4.3 por ciento, a excepción de 1996 y 1997, cuando estas tasas se expandieron brevemente.

¹³⁰ Añaden que las exportaciones de Zonas Francas son valores brutos, incorporando el valor de las importaciones de insumos, abultando las cifras totales de exportación.

¹³¹ En 1990, el azúcar representó un 39.7 por ciento, reduciendo su tasa a 18.2 por ciento en el 2003. Concomitantemente, el café bajó de 11.0 por ciento a 2.3 por ciento de su participación total en exportaciones a los EEUU (Isa Contreras y Aquino Gomera 2004:14).

¹³² Sin embargo, de acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:14-15) las exportaciones no tradicionales seguían siendo modestas: “En 2003 las exportaciones de frutas (capítulo 8) fueron de apenas US\$ 27.5 millones, las de bebidas (capítulo 22), cervezas en particular, de US\$ 25.3 millones, y de productos comestibles misceláneos (capítulo 21), de US\$ 19.3 millones. Estos tres grupos de productos fueron los de que registraron mayor valor en ese año, explicando casi el 15% de las exportaciones agrícolas y agroindustriales totales.”

“Pero lo más relevante desde el punto de vista de los acuerdos comerciales es que esas cifras sugieren que, a menos que la estructura arancelaria vigente este virtualmente prohibiendo o limitando severamente exportaciones dominicanas al mercado estadounidense, las ganancias arancelarias de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos para productos agrícolas y agroindustriales serían casi nulas, afectando menos del 1% de las exportaciones actuales”¹³³ (Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:18)).

Antes de la firma de DR-CAFTA, Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:7-8) afirmaban lo siguiente: *“Durante el periodo analizado (1993 – 2002) la mayoría de estos cultivos no han tenido una clara tendencia al crecimiento del volumen de la producción y los rendimientos, lo cual evidencia por el lado de los rendimientos, el muy escaso nivel de tecnificación, el bajo nivel de especialización, reducida práctica de utilización de técnicas apropiadas de selección de semillas y fertilizantes, control de plagas, etc. Ni siquiera en el arroz y guineos, los cuales son considerados los cultivos de mayor nivel de tecnificación, encontramos una tendencia hacia el incremento de los rendimientos, llegando a caer hasta un 50% durante el periodo.”*

Ante esta realidad se tenía que preparar el sector agropecuario para poder acomodarse y ser más competitivo. La pregunta es qué exigía el sector para prepararse ante la liberalización comercial.

Estos autores demarcaban que la isla, en términos comparativos, estaba ante una desventaja en su industria agropecuaria, no solo ante los EEUU, sino también ante los países centroamericanos.

Por otro lado, a diferencia del sector agropecuario, el cual había descendido en importancia económica nacional, el sector de Zonas Francas se había posicionado como una de las industrias crecientes en la isla en las últimas dos décadas del siglo pasado. De acuerdo con Bargaud y Farole (2011:159), la República Dominicana ha sido uno de los países en la región en propagar un modelo de industrias de Zonas Francas, la cual ha tenido un impacto en la diversificación y el crecimiento económico. Impulsado por la IED proveniente de los EEUU en relación a la industria textil y de prendas de vestir, apoyado por el comercio preferencial, como fue el régimen de la ICC y por la tasa de cambio favorable a los inversionistas extranjeros, la isla se transformó de una economía basada en exportación de materia prima (predominantemente agroexportadora) a una exportadora de manufacturas. El PIB de la manufactura en la isla aumento de 18 por ciento en los años 70 del Siglo XX a un 30 por ciento para la primera década del Siglo XXI. Durante su apogeo, en el año 2003, la industria de Zona Franca representó el 7.5 por ciento del total del PIB en el país.

Como se estableció en el primer capítulo, la República Dominicana buscó adoptar una política de sustitución de importaciones durante la década del 60 y 70 del Siglo XX, que incluía subsidios y medidas proteccionistas para su mercado y producción doméstica. Durante este periodo, la economía se mantuvo especializada en la exportación de bienes agrarios tradicionales, como el azúcar, banano y café, y la minería. La primera Zona Franca fue elaborada en 1969 como una iniciativa privada de parte de la compañía *Gulf & Western*, y no fue una política específica de girar hacia un modelo de exportaciones y

¹³³ Por otro lado, Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:18) apuntaban que, en aquel momento, los EEUU aplicaba tasa arancelarias muy selectivas a ciertos productos dominicanos, aunque reducidos, entre ellos helados, frutas preparadas, nueces, vegetales, y tomates.

alejarse de la Sustitución de Importaciones. Con esta primera iniciativa establecida, el gobierno prosiguió a expandir Zonas Francas a partir de los años setenta, abriendo una Zona Franca en San Pedro de Macorís, con el objetivo de generar empleos (Bargaud y Farole 2011:162-163).

Durante este periodo inicial, las Zonas Francas crecieron paulatinamente, y entre 1969 y 1983, cuatro Zonas Francas generaron alrededor de 10,000 empleos, principalmente en la producción de prendas de vestir. Después de la crisis de los años ochenta, y las recetas impuestas por el FMI, comenzó el proceso de neoliberalización de la economía y la transición hacia exportaciones no tradicionales. La reestructuración económica incluía, por un lado, el desarrollo de la industria turística y el establecimiento y expansión de nuevas Zonas Francas, Durante este periodo, el crecimiento de estas Zonas se concentró en la industria de confección de prendas de vestir e incluyó una rápida expansión de la IED a la isla.

De acuerdo con Bargaud y Farole (2011:163-164), las razones para la rápida expansión de las Zonas Francas durante la década de los ochenta y noventa del Siglo XX son las siguientes:

- *Acuerdos comerciales preferenciales (no recíprocos)* – como hemos visto, la ICC le proveyó un espacio de crecimiento a las Zonas Francas para convertirse en una de las industrias más importantes de la isla, proveyendo acceso al mercado de EEUU libre de impuestos.
- *Mano de obra barata* – ligado a los acuerdos comerciales preferenciales, permitió explotar las diferencias entre los salarios de los trabajadores norteamericanos versus los dominicanos. Durante los años ochenta, cuando la ICC entró en vigor, el salario promedio del trabajador dominicano en las Zonas Francas era de alrededor US\$.79 centavos la hora (mientras que el sueldo promedio del trabajador norteamericano sería de US\$13.66 la hora). Inclusive, durante este periodo, los salarios en la isla eran más altos que aquellos en Asia, lo cual apunta la importancia de las Zonas Francas y los arreglos preferenciales con los EEUU.
- *Tipo de cambio* – las devaluaciones ocurridas a raíz de la crisis de la deuda y de la imposición de las recetas del FMI deprimió los costes de la mano de obra y de operación.
- *Incentivos fiscales* – dentro de las Zonas Francas los inversores extranjeros tenían generosos incentivos, que incluían exenciones contributivas en sus ganancias corporativas, en importaciones de insumos para su producción, en la producción de valor agregado y en la propiedad. Las exenciones contributivas tenían una extensión de quince años en la mayoría de las Zonas, e incluye un periodo de exención a las Zonas Francas en la frontera con Haití. Ambas pueden ser extendidas al enviar una petición al *Consejo de Nacional de Zonas Francas de Exportación* (CNZFE). Se requiere de las Zonas Francas que exporten al menos el 80 por ciento de su producción, aunque esto puede cambiar en caso de que productos no sean manufacturados a nivel doméstico o si los insumos para la producción local rondan a alrededor de un 25 por ciento del valor. Los impuestos de importación se pagan en las ventas locales; sin embargo, la tasación de tal impuesto excluye el valor del insumo local.

- *Un regulador fuerte* - el sector de Zona Franca en la República Dominicana se regula a través de la CNFZE (establecido en 1978) el cual le responde directamente al presidente y está bajo una junta directiva la cual le da el 50 por ciento de representación y poder de voto a la empresa privada.

Un ejemplo de una empresa textil que se ha distinguido en las operaciones de Zonas Francas dominicanas es el Grupo M, creado en 1986, y convirtiéndose en un conglomerado en 1993. Durante la década de los noventa, el Grupo creció entre 12 a 15 por ciento por varios años e incluía un número de alrededor de 14,000 empleos y 24 empresas de confección de ropa entre República Dominicana, Haití y los Estados Unidos. Para la década del 2000, Grupo M fabricaba prendas de vestir de algunas de las marcas más conocidas en la industria de ropa como Polo, Ralph Lauren, Liz Claiborne, Tommy Hilfiger, Hugo Boss, Banana Republic, Timberland y Nike. Además, en conjunto con otros suplidores globales, Grupo M también incluía producción de braguetas y productos químicos, entre otros, y también la producción de productos intermedios como estambre, telas, y etiquetas país (Bargaud y Farole (2011:174).

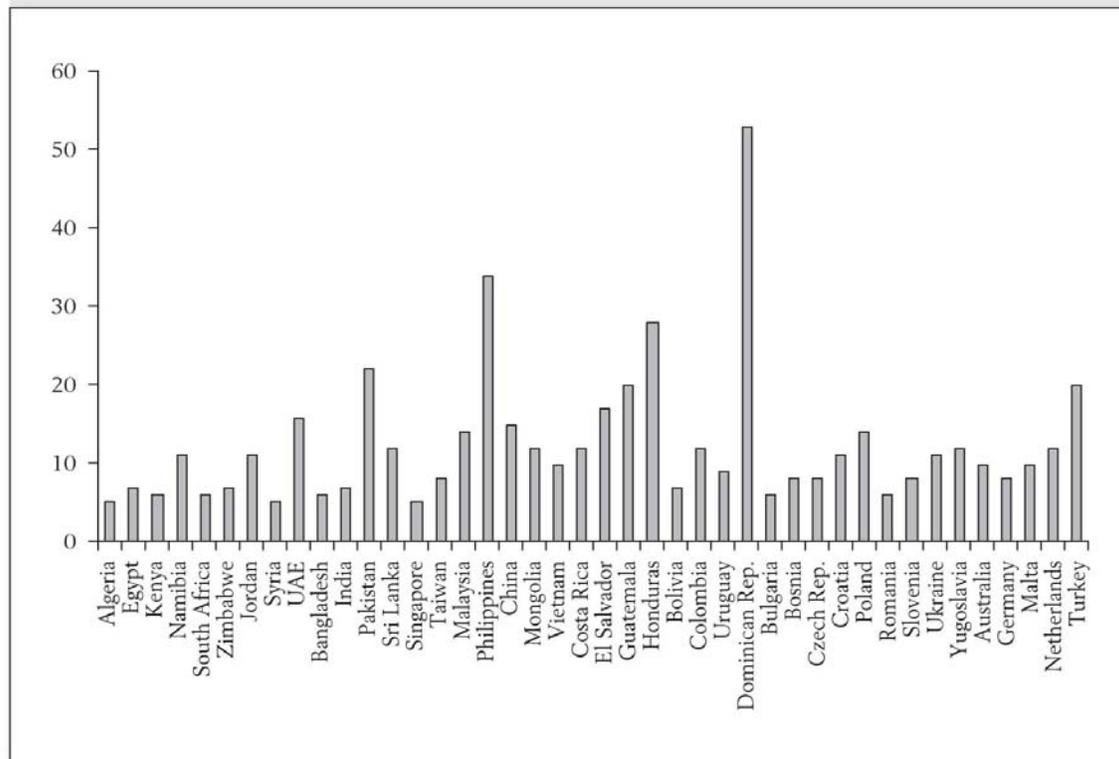
Durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, las Zonas Francas se convirtieron en las áreas más dinámicas de la economía de la isla. Entre 1985 y 1989, el número de Zonas Francas se triplicó de 6 a 19, y las industrias que se beneficiaban de sus incentivos fiscales aumentó de 146 a 220. Con ello, el empleo se incrementó de 36,000 a 100,000 puestos de trabajo. Durante los años noventa, las Zonas Francas continuaron su expansión, por un lado, gracias a las políticas del Estado dominicano, el cual enarbolo leyes y regulaciones que continuaban expandiendo la viabilidad del proyecto¹³⁴. A finales de la década, la República Dominicana tenía más de 50 parques industriales los cuales contenía más de 500 compañías en producción. Este programa llegó a su cúspide proveyendo alrededor de 195,00 empleos en el 2000, lo cual representó 10 por ciento de los empleos del país. Entre el 2002 y el 2003, más del 90 por ciento de toda la IED que entró a la República Dominicana fue a las Zonas Francas (Bargaud y Farole (2011:165-167). Mientras el modelo de exportaciones y la IED ligados al sector aumentó en la isla sustancialmente durante los años ochenta y noventa, a 37 por ciento entre 1994 a 1999 (Bargaud y Farole 2011). En los años 90, los EEUU asignaron una cuota de importaciones de la producción de ropa y textiles de la República Dominicana bajo el Acuerdo Multi-fibra, el cual creó un *boom* en las operaciones de maquilas en la isla.

Podemos ver en la gráfica 1 (anejo 1) que, de acuerdo con la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), de un número selecto de países del Sur Global, para el 2003, la República Dominicana tenía el número mayor de Zonas Francas (McMichael 2017:87). Ello indica el peso e influencia que tendría el sector en términos políticos y en la coyuntura que surgieron las negociaciones del DR-CAFTA:

¹³⁴ Ello incluía más de 100 *Zonas Francas Especiales* (con sus propio espacio) establecidas desde la ley de 1990.

Número de Zonas Francas por país 2003*

Figure 4.1 Number of EPZs by Selected Country, 2003



Source: International Labor Organization (ILO, 2003).

* Fuente: McMichael (2017)

Como hemos visto, los acuerdos preferenciales firmados (i.e. la ICC) jugaron una función importante en la formación de las Zonas Francas dominicanas. La isla se integró a la ICC en 1984 dándole entrada libre de aranceles para una gran cantidad de productos producidos en la isla. Con el comienzo del NAFTA diez años después, se tuvo que legislar en el Congreso de los EEUU, extendiendo los beneficios para tener “*paridad en textiles*” con NAFTA a través de la extensión de un nuevo ICC (i.e. el CBPTA), en el 2000.

Sin embargo, para la década del 2000, las Zonas Francas dominicanas comienzan a sentir presión estructural y competencia global, en particular, dentro de las industrias de textiles y confección de ropa. Precisamente, más competencia de parte de las Zonas Francas de los países centroamericanos, las cuales estaban tomando auge después del fin del *Acuerdo Multi-Fibra*¹³⁵, además de la fuerza de la competencia asiática. Entonces, desde el año 2000, las Zonas Francas dominicanas empezaron a experimentar un declive en sus empleos, el cual llegó al 35 por ciento. La importancia de las Zonas Francas era evidente en su captación de divisas para la economía de la isla.

¹³⁵ El Acuerdo Multi-Fibra fue un régimen que gobernó el comercio mundial en textiles y confección de ropa entre 1974 hasta el 2004. Este imponía cuotas en la cantidad de estos productos provenientes de países en vías de desarrollo y sus exportaciones de estos a los países desarrollados.

Frente a esta coyuntura, tanto la industria agropecuaria como las Zonas Francas se presentaban con sus propios intereses ante las negociaciones hacia la liberalización comercial e, igualmente, ante la eventual eliminación de aranceles ocurrirían divisiones políticas y económicas que tendrían repercusiones en ambas industrias.

3.4 Las negociaciones del TLC entre Centroamérica, la República Dominicana, y los EEUU (DR-CAFTA)

La invitación y las negociaciones para establecer el CAFTA se veían como un anticipo de lo que quería el gobierno de los EEUU, bajo el presidente George W. Bush, como parte de un intento de establecer el ALCA. Las negociaciones del CAFTA eran un avance de lo que se esperaba por los gobiernos más conservadores de la región, establecer el libre comercio a nivel hemisférico. Sin embargo, para mitad de la década de los 2000, los gobiernos más progresistas de la región de América Latina y el Caribe, o se opusieron tajantemente al ALCA, o cuestionaron sus intenciones¹³⁶. En fin, al rechazarse el ALCA a nivel hemisférico, el CAFTA, basado en el NAFTA, se convirtió en un acuerdo de corte bilateral/regional. Los EEUU buscaron la manera de firmar más acuerdos de libre comercio en el hemisferio y presionaron para la firma de un TLC con Centroamérica (CAFTA) que incluyese a Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Como veremos, la República Dominicana se unió posteriormente a las negociaciones (DR-CAFTA).

¿Por qué sería importante para los EEUU firmar estos tratados? De acuerdo con Grinspun y Cameron (1993:16), los acuerdos comerciales bilaterales/regionales en América Latina y el Caribe eran una respuesta estratégica por parte de los Estados Unidos a las tendencias globales que se atisbaban con la unificación y expansión europea y un Japón más asertivo en su región. Por otro lado, Pantich (1997:97) lo presentó como una escala para el imperialismo estadounidense renovado a través de los países signatarios.

De acuerdo con Pinder (2009:228) la necesidad de este tipo de acuerdo de libre comercio y sus efectos negativos en los derechos laborales, por ejemplo, están ligados a la globalización capitalista. El capitalismo necesita buscar materia prima, mano de obra barata y nuevos mercados para su expansión. Dentro de este esquema, las corporaciones transnacionales toman ventaja de los países del Sur por sus costos inferiores en mano de obra. En este caso, el DR-CAFTA no ofrece capacidad de movilización de los trabajadores de los países de Centroamérica y la República Dominicana, pero permite el libre flujo de bienes y servicios hacia estos países. Por ende, no sigue la lógica de otros tratados de cooperación Sur-Sur, que incluyen el *Sistema Global de Preferencias*

¹³⁶ Algunas de las razones para el rechazo del ALCA fueron las consecuencias de la crisis de la deuda, las políticas establecidas a través de los programas de ajuste estructural del FMI, donde gobiernos de corte neoliberal llevaron a un incremento de la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe. Pasado ya unos años del fin de la Guerra Fría, resurgieron movimientos de corte izquierdista o nacionalista que estuvieron fuera del poder durante el auge del Consenso de Washington. Ya para finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI, estos gobiernos comienzan a ganar elecciones diferenciando entre aquellos países que apostaban por más cooperación y relaciones Sur-Sur, y otros gobiernos e intereses que veían su futuro dentro de la esfera estadounidense. Países como Bolivia, Argentina, Venezuela y Brasil se opusieron a formar parte del ALCA.

*Comerciales entre Países en Desarrollo*¹³⁷ (SGPC), ASEAN, CARICOM, MERCOSUR, entre otros.

Algunos de los problemas que identifica Pinder (2009:229) con el DR-CAFTA están ligados, en primer lugar, al debilitamiento de las leyes laborales. En los países que firmaron el tratado - y la República Dominicana no es la excepción - los trabajadores reciben menos del sueldo mínimo y los estándares de salud y los beneficios son casi inexistentes. En este sentido, el DR-CAFTA debilita más estos sectores para atraer a las corporaciones foráneas. Con la exacerbación de los derechos laborales se restringe la capacidad de formar parte de sindicatos, impactando también otros sectores sociales con la explotación del trabajo femenino y de la niñez¹³⁸.

Otro punto que cuestiona Pinder del tratado es en relación al acceso del mercado a los EEUU y vice-versa. Los proponentes del DR-CAFTA señalan que el acuerdo proveería mayor acceso al mercado estadounidense para sus socios del Sur. De acuerdo con Pinder, son cuestionables los beneficios de mayor acceso al mercado de EEUU, ya que estos socios centroamericanos y dominicanos, combinados, representan solo el 3 por ciento del comercio de los EEUU. Esto concuerda con nuestro marco conceptual, donde el interés de firmar el tratado, no es necesariamente un mayor acceso al mercado estadounidense, sino el poder preservar el acceso ya disponible a través de tratados preferenciales anteriores (i.e. la ICC). Entonces, el DR-CAFTA presenta la implementación de un tratado recíproco que la República Dominicana firmó para mantener su acceso al mercado de EEUU.

El tercer punto que presenta Pinder, el cual concuerda también con aspectos teóricos de nuestra tesis, argumenta sobre la capacidad de desarrollo y bienestar que puedan traer el DR-CAFTA a sus socios sureños. La idea sobre los beneficios del libre comercio esta esbozada en la teoría de la ventaja comparativa, (tal como la presentamos en nuestra introducción) o por los textos de los economistas neoclásicos, los cuales presentan una visión economicista, abstracta y racional del liberalismo económico. De acuerdo con la visión neoclásica, cuando un país pequeño comercia con uno grande, los beneficios irían predominantemente al país pequeño. Si ello fuese así, la pregunta sería por qué los EEUU quisieran firmar un acuerdo con los países más pequeños de Centroamérica y el Caribe. Sería incoherente pensar que los EEUU no ganarían nada del acuerdo. Ya que los Estados Unidos están consolidando su posición dentro del mercado global, se puede presumir que sus corporaciones buscan recortar costos de producción, buscando áreas donde estos sean más bajos, que incluya mano de obra e impuestos y que la protección y beneficios de salud, seguridad y ambiente sean mínimos o casi inexistentes. Los países de Centroamérica y la República Dominicana ofrecen tales ventajas, pero ellas constituyen un gran precio a pagar por un acuerdo de libre comercio. Esto establecería que este tipo de acuerdo va en detrimento de estas economías pequeñas y tiene un impacto negativo en su ciudadanía y en las promesas de desarrollo.

¹³⁷ De acuerdo con UNCTAD, el SGPC fue creado en 1989 como un marco para la aplicación de reducciones arancelarias preferenciales y otras medidas de cooperación entre países en desarrollo.

¹³⁸ De acuerdo con Ariel Gautreaux Guzmán (2016), el Capítulo 16 del DR-CAFTA establece los compromisos y obligaciones de las partes en relación con los derechos laborales relativos al comercio. Esto se basa en el Acuerdo de Cooperación Laboral de los Estados Unidos, el cual es un acuerdo laboral suplementario al NAFTA, además de ser parte de los otros tratados bilaterales que han firmado los EEUU con Chile, Jordania, Singapur, Australia y Marruecos. De acuerdo con Pinder, este acuerdo limita seriamente la capacidad de negociación y organización colectiva.

En términos de economía política, es importante explicar los factores estructurales que llevan a la República Dominicana a firmar el acuerdo. En nuestro análisis, explicamos el impacto estructural internacional e incluimos los factores estructurales domésticos. Para responder a la pregunta de por qué la isla firma un tratado en el cual ganaba relativamente poco, hay que entender que la entrada a las negociaciones fueron parte del empuje del sector de Zona Franca dominicana, el cual puso al sector agropecuario nacional en la retaguardia.

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:4) la NPE dominicana que favorecía la búsqueda de intereses comunes con países en vías de desarrollo a través de coaliciones cambió drásticamente con la invitación del Presidente de los EEUU, George W. Bush, a los países centroamericanos a comenzar negociaciones en favor de un TLC en el 2002. Esto llevó al sector de Zona Franca de la isla a reaccionar ante un posible acuerdo entre EEUU y Centroamérica, viendo una amenaza a las manufacturas cobijadas bajo la ICC¹³⁹. El sector de Zona Franca comenzó a exigir una serie de medidas para un cambio en las prioridades de la política exterior dominicana, siendo esta la admisión de la isla en los acuerdos para el TLC. De acuerdo con Ceara Hatton e Isa Contreras (2003), la gestión logró su cometido, al echar la anterior política exterior y comercial a un lado, cambiando la estrategia negociadora del país.

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:5):*“Para esto, el gobierno dominicano rompió las alianzas regionales y globales, redujo a su mínima expresión la visibilidad dominicana y se hicieron amplias concesiones en el ALCA¹⁴⁰, el país se escurrió de los grupos con quienes había establecido lazos en la OMC y renunció a todas aquellas posiciones que fuesen diferentes a las de los Estados Unidos. Más aún, la República Dominicana se comprometió parcialmente a no cooperar con la Corte Penal Internacional en casos de violaciones a los derechos humanos por parte de ciudadanos de los Estados Unidos, y hasta se enviaron tropas a Irak. El gobierno dominicano quería enviar señales muy claras: el país está dispuesto a cualquier cosa con tal de evitar que Centroamérica logre un acceso superior al mercado de los Estados Unidos.”*

Ogando (entrevista 2017) hace alusión a ello y cómo se rompió con las políticas multilaterales tras la presión de EEUU para entrar en las negociaciones del CAFTA: *“Eso depende también de las cuestiones políticas porque, por ejemplo, en el 2003, 2004, teníamos un embajador en Ginebra bastante activo que iba en esa tesitura de empujar toda una agenda para la eliminación de los subsidios; pero, Estados Unidos pidió su cabeza, como parte también de lo del DR-CAFTA. “¿Tú quieres un DR-CAFTA? Este me está molestando mucho en Ginebra. Quítamelo.” Realmente, el DR-CAFTA salió caro negociarlo. También con ella, República Dominicana se plegó a la política norteamericana de invasión a Irak. Incluso, llegó al absurdo de mandar tropas... ese era el precio que Estados Unidos estaba cobrando por darle a República Dominicana participación en el DR-CAFTA. Y, luego, de allá para acá, la posición de República Dominicana en la OMC y en la Ronda de Doha, ha sido bastante... Sería una inercia decir... No podemos decir que tenemos una participación activa, dinámica...”*

¹³⁹ Específicamente el *Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBPTA) emitida en el 2000.

¹⁴⁰ Por ejemplo, se renunció a la búsqueda de TE&D, se renunció a la demanda de consolidar los beneficios arancelarios otorgados por la CBTPA y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) como base de la negociación, se cambió la estrategia de negociación de servicios desde lista positiva a lista negativa, y se presentó una de las ofertas iniciales de desgravación más generosas del continente.

Para lidiar con la oposición dentro del gobierno y otros sectores a esta movida, se estableció una agencia paralela a la CNNC (e instituciones asociadas) para la negociación del TLC con EEUU y Centroamérica. Esto implicaba también reducir la participación ciudadana y empresarial en el proceso. Esto tendría como resultado el debilitamiento dentro de las posturas de negociación de los sectores marginados del país (Isa Contreras y Aquino Gomera 2004:5).

Concomitantemente, en la medida que la República Dominicana hacía concesiones en las negociaciones hemisféricas del ALCA y las multilaterales de la Ronda de Doha en la OMC, EEUU y Centroamérica, se hacía de la vista larga para permitir la entrada de la isla a las negociaciones para el TLC, debilitando la posición de Dominicana. Por su lado, Centroamérica tenía razones particulares, ya que veía en la República Dominicana un competidor en el mercado de los EEUU. Por su parte, Estados Unidos pudo marginar a la isla, llevando a que esta llegase debilitada a la mesa de negociación ya establecida con Centroamérica. Finalmente, ya finalizando las negociaciones con Centroamérica, el Presidente Bush notificó al Congreso su intención de que Dominicana se adhiriera al proceso negociador.

En su carta al Congreso, el Representante Comercial de los EEUU, Robert Zoellick, señaló que las negociaciones con la isla se limitarían a la lista de desgravación y que República Dominicana tendría que asumir las mismas normativas comerciales ya negociadas con Centroamérica. En la misma carta, Zoellick menciona que las negociaciones se limitarían a temas de acceso a mercados mientras que para los otros temas del TLC, i.e. servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales y solución de controversias, serían las mismas que aquellas ya negociadas con los países centroamericanos. Ello incluía un calendario de solo tres rondas de negociación con los EEUU (comenzando en enero del 2004, ya finalizadas con Centroamérica), algo que constituiría un hecho sin precedentes en la historia de las negociaciones comerciales (Isa Contreras y Aquino Gomera 2004:5-6).

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:6): *“De esta forma, la RD quedó atrapada frente a los hechos consumados, forzada a acordar un universo muy reducido de un tratado fundamentalmente negociado entre Centroamérica y los Estados Unidos, y que tendría profundas implicaciones para el acervo de instrumentos de política y para marco de políticas de desarrollo de largo plazo (comercio, inversiones, sistemas de aprendizaje e innovación, régimen fiscal y gasto público, entre otros)... En este contexto, las probabilidades de la República Dominicana de lograr un acuerdo ventajoso se reducían notablemente, especialmente si los intereses de los países de Centroamérica en aspectos específicos del tratado no abiertos a la negociación (como normas de origen, servicios, y normas sanitarias y fitosanitarias) no coincidían con los de la República Dominicana.”*

La República Dominicana, entonces, se integró a las negociaciones de manera posterior. Zoellick describió el DR-CAFTA como *“nivelando el terreno de juego”* para los EEUU, debido a que ahora el tratado permitiría la capacidad de introducir medidas recíprocas en el comercio, i.e. que los EEUU tendrían acceso a los mercados de estos países con la eliminación de los aranceles de manera igual para ambos lados. La inclusión de la República Dominicana significó que se esperaba proveer la misma disciplina de libre comercio que se negociaba con los cinco países pertenecientes al *Sistema de*

*Integración Económico Centroamericano*¹⁴¹ (SICA – cuyos miembros eran Nicaragua, Honduras Costa Rica, El Salvador, y Guatemala) y negociar compromiso de acceso a mercados con la República Dominicana.

Bajo la presidencia de Hipólito Mejía del PRD, comienzan las negociaciones con los estadounidenses para el DR-CAFTA. Sonia Guzmán, de la *Secretaría de Industria y Comercio* sería la jefa del equipo dominicano que negociaría el TLC. En la primera ronda de negociaciones, de acuerdo con la jefa del equipo negociador dominicano, entregó una propuesta a sus contrapartes norteamericanos en febrero de 2004. En esta incluía salvaguardas para productos de la *Rectificación Técnica* y otros sensibles, como la carne de res, cerdo y huevos.

En esta primera ronda se discutió lo que sería el marco legal-regulatorio del DR-CAFTA, pero también se reconoció que el acuerdo debía implementarse a través del tiempo, denotando aquellos sectores que tendrían que ajustarse por un período de tiempo más extenso. Del lado dominicano, tendrían que entablar una conversación con la empresa privada y ampliar la oferta para la segunda ronda de negociaciones, analizando las propuestas de parte de los EEUU con el equipo económico del gobierno dominicano, dada las circunstancias particulares del país.

Una vez terminada esta primera ronda de negociaciones, en una rueda de prensa, Guzmán señaló que su homóloga norteamericana, Regina Vargo, se iba de la primera ronda con una visión más clara de la realidad dominicana y de la importancia de las medianas y pequeñas empresas, así como de la sensibilidad de los productos agropecuarios de la isla. La representante comercial estadounidense, Vargo, señaló que el DR-CAFTA representaba la mayor apertura de productos en un tratado de libre comercio, pero que ello conllevaría una demora y reglas especiales, debido a que la República Dominicana era un socio comercial beneficiario de la ICC y partiendo de ello construirían una mayor apertura (Hoy Digital 2004a).

Para la segunda ronda de negociaciones, los representantes estadounidenses pedían la eliminación del 80 por ciento de los aranceles a las importaciones del Norte. Vargo, la representante norteamericana, concedía el 99 por ciento de entrada libre de aranceles a los productos dominicanos. Sin embargo, durante estas primeras rondas, el sector empresarial dominicano se oponía a la liberación del 80 por ciento de aranceles para la importación de los productos de EEUU. A pesar de ello, la jefa de la delegación dominicana en la segunda ronda de negociaciones, Guzmán, estaría dispuesta a negociar entre un 77 a 78 por ciento de liberalización de las aduanas dominicanas para productos de Estados Unidos. En una rueda de prensa, la representante estadounidense declaró: “*Al trabajar con nuestros otros socios de CAFTA, ellos nos ofrecieron un promedio del 80% (de entrada de productos sin aranceles) inmediato. Así es que diría que ese es más o menos el acuerdo que estamos buscando con República Dominicana...*”.

Esta insistió que Dominicana rebajara los derechos arancelarios del alrededor del 80 por ciento, porque al ser la isla dependiente de importaciones para el consumo debería

¹⁴¹ El *Sistema de Integración Centroamericana* (SICA) fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA) o *Protocolo de Tegucigalpa*, el cual reformó la carta de la ODECA, suscrita originalmente en la República de El Salvador (actual sede) el 14 de octubre de 1951. Es el marco institucional de integración de la región de Centroamérica que incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirieron como plenos miembros Belice (200) y la República Dominicana (2013)

poder identificar productos no sensitivos para eliminar los aranceles: *“No será tan oneroso liberalizar una gran porción del intercambio comercial. De hecho, será bastante fácil para ellos”* agregó Vargo. De ahí en adelante las negociaciones sobre el TLC se concentrarían en la liberalización gradual de los productos sensitivos en el área de la agricultura dominicana. Vargo añadió: *“La mayor parte de la discusión estará centrada de ahora en adelante en los productos sensitivos. Hay un deseo por parte de Dominicana de avanzar un poco más lentamente en ese sector, pero debe suceder en una forma que de todos modos provea oportunidades comerciales significativas”* (Hoy Digital 2004b). Habiendo sido llevada la primera ronda de negociaciones en Santo Domingo y la segunda en San Juan, Puerto Rico, la tercer y última ronda (la de mayor importancia) se llevó a cabo en Washington DC, del 8 al 15 de marzo de 2004. La delegación dominicana estaba representada por 60 delegados oficiales de parte del equipo negociador (y un grupo de empresarios) más dos senadores y cinco diputados del Congreso Nacional (estos últimos como observadores).

De acuerdo con el periódico *Hoy Digital* (2004c): *“Sectores del oficialismo, dirigentes de oposición y la mayor representación del empresariado nacional han elogiado la labor desplegada por la representación dominicana en todos los procesos relativos al convenio. Claro está que hay sus contradictores, como el caso de Federico Cuello, experto en acuerdos comerciales y ex representante dominicano ante la Organización Mundial de Comercio, quien ha advertido que el sector productivo local no saldrá del todo favorecido con el CAFTA, que es el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica, y que incluye a nuestro país... Pese a que algunos sectores han externado sus reservas respecto a los resultados que pueda obtener el país del TLC con Estados Unidos, el Presidente Hipólito Mejía ha adelantado que lo suscribirá el próximo 22 de junio en Washington, junto a su homólogo estadounidense George W. Bush... Pero, con todo y el tremendo esfuerzo realizado por nuestro equipo negociador, guardamos nuestras reservas en lo que respecta a asuntos relativos a la competitividad. Los productores nuestros no disponen de subsidio oficial, como lo tienen los de Estados Unidos”*.

Ante las negociaciones del TLC, las preocupaciones del sector fueron presentadas en una consulta organizada por la Cámara de Diputados. Ante esta consulta, el sector estuvo presentado por la Junta Agro Empresarial Dominicana (JAD). De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:10) la JAD reconocía la importancia de incorporarse al mercado mundial para su desarrollo, pero cuestionó cómo la política exterior y comercial dominicana había relegado la industria agropecuaria a un papel secundario en importantes consultas comerciales como las negociaciones de la Ronda de Uruguay, que creó a la OMC, y las negociaciones del TLC con Centroamérica.

“El sector agropecuario representado por la JAD mostró preocupación por el contenido de las negociaciones con los Estados Unidos y por la composición del equipo negociador... En la consulta, el sector dijo reconocer el riesgo que enfrenta el país asociado a un eventual desmantelamiento de las preferencias comerciales unilaterales otorgadas por los Estados Unidos a través de las llamadas Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la ley de Paridad Textil, y el Sistema Generalizado de Preferencias, en la medida en que esas preferencias son unilateralmente otorgadas. En ese sentido, durante la consulta la JAD consideró importante llegar a un acuerdo comercial bilateral con los

Estados Unidos que proteja dichas preferencias” (Isa Contreras y Aquino Gomera 2004:10).

Igualmente, la JAD expresó su preocupación con la inserción de la República Dominicana al DR-CAFTA sin haber pasado por un debido proceso de negociación, reclamando un equipo negociador más sólido, y que no se repitiesen las experiencias anteriores mencionadas. En particular, no querían que las importaciones de productos agropecuarios estadounidenses amenazasen a los productos de la *Rectificación Técnica*. La JAD esperaba también, que de parte de los EEUU, se eliminasen las barreras no arancelarias al comercio en relación a los productos agropecuarios, como las barreras sanitarias y fitosanitarias, considerando que estas son una manera de proteccionismo disfrazado. También pidieron que se mirase a las experiencias de México¹⁴² (bajo el NAFTA) y Chile¹⁴³ (en su TLC con EEUU) como posibles referentes para la negociación. Por ende, la JAD estaba dispuesta a entrar en un TLC con los EEUU y liberalizar el 80 por ciento de los productos agropecuarios, pero el 20 por ciento restante debía permanecer fuera de las negociaciones para garantizar la estabilidad de la industria (Isa Contreras y Aquino Gomera 2004:11-12).

A pesar del malestar de parte de algunas industrias domésticas dominicanas con los resultados de las negociaciones del DR-CAFTA, la fuerza e influencia del sector de Zona Franca fue la que prevaleció por encima de otras industrias, en este caso de los intereses del sector agropecuario. Como mencionamos, la Zona Franca fue la que se consolidó en relación con el esquema de la ICC. De acuerdo con Bencosme (entrevista 2017), bajo ese esquema de preferencia unilateral, el modelo de desarrollo dominicano se expandió. Este fue basado en el modelo de desarrollo de la Zonas Francas, por el de sustitución de importaciones. Ello indica una influencia importante en términos político económicos del sector de Zona Franca.

Debido a que en sus orígenes, el CAFTA no incluía a República Dominicana, esto puso en alerta a los sectores de Zonas Francas de la isla. En entrevista con Bencosme (2017) alude a ello:

“...acuérdate que como nosotros entramos (creo que) en la cuarta o tercera ronda de negociaciones. Inicialmente, Centroamérica y Estados Unidos, no tenían pensado que República Dominicana iba a estar [en el CAFTA]. Como se cabildeó -nuevamente, te reitero- que el sector Zona Franca ha sido el más pionero, por supuesto... Ven cómo les impactaba el posible acuerdo a la Zona Franca dominicana. Entonces, se acercan al presidente, en aquel entonces era Hipólito Mejías, y le piden que necesitamos un acuerdo. Necesitamos adherirnos a ese acuerdo. Dominicana necesitaba ser parte del CAFTA, de ese acuerdo que se estaba negociando. Ahí es donde se activa toda esa maquinaria de gestionarlo y los Estados Unidos -que yo imagino que el caso de Estados Unidos lo veo de manera positiva- nosotros tenemos muchos intereses económicos en la República Dominicana, en la Zona Franca... Solamente tiene sentido que sea así. A menos que se haya dado un esquema similar para el Caribe, en cuyo caso

¹⁴² En el caso de México, EEUU otorgó facilidades comerciales a la agricultura mexicana para que se transitara de un periodo hacia la liberalización comercial, esto incluía 80 líneas de protección arancelarias del 100 por ciento durante 15 años.

¹⁴³ Chile, a pesar de ser uno de los países con más liberalización comercial, en su propio TLC con EEUU, incluyó el *Tratamiento Especial y Diferenciado* (TE&D) en su industria agropecuaria.

podieron habernos puesto en el Caribe, pero no había nada con Caribe. Entonces, Centroamérica...”

De acuerdo con esta perspectiva, el propósito de las negociaciones para República Dominicana era consolidar el acceso ya establecido accediendo a un acuerdo de liberalización comercial recíproco, a pesar de no obtener nada nuevo a cambio. Lo que la isla garantizó o ganó fue asegurar que tendrían un acuerdo, y no como el esquema de la ICC, que es unilateral por parte de los EEUU, y del cual el resto del Caribe sigue siendo parte. En este caso, EEUU podría retirar el esquema de la ICC unilateralmente, y no así el TLC, que estaría sujeto a renegociación (o a revisión). En este sentido, el acuerdo busca respetar todos los elementos ligados a la liberalización comercial de un TLC de tercera generación.

Desde los inicios de las negociaciones del CAFTA, hubo países centroamericanos que veían a la República Dominicana como un competidor. Una vez se anunció que esta formaría parte de las negociaciones hubo algunos de los países del istmo que presentaron sus objeciones. De acuerdo con Bencosme (2017):

“sabes que inicialmente hubo [resistencia de parte de algunos países centroamericanos], claro... porque la iba a haber. Pero, ya luego, al tener la anuencia y tener el apoyo de Estados Unidos, llegó un momento... que hubo, sí, resistencia... Claro. Es lógico cuando tú tienes un país como Dominicana. Nosotros competimos en Zona Franca. No les va a gustar. Pero llegó un momento que Estados Unidos vio que era lógico la incorporación dominicana... Así protegían la inversión que había ya existente acá. Porque acuérdate que los acuerdos lo que te dan desde el punto de vista.. como el caso de Estados Unidos, es que te da es mayores garantías. Un acuerdo es un contrato, básicamente. Entonces, los Estados Unidos se sienta a buscar sus mayores garantías para los inversionistas: es un esquema que te permita, en algún momento, sostenerte como responsable -accountable- hasta cierto punto. Acuérdate que el acuerdo tiene un capítulo de inversión. A través del capítulo de inversión, cualquier inversionista que siente que sus derechos han sido violados, puede apelar al acuerdo para que haga medida de corrección.”

En la medida que se entró en negociaciones para el DR-CAFTA, fue el sector de Zonas Francas el propulsor de la incorporación de la República Dominicana para entrar en el CAFTA con el resto de los países centroamericanos y ejercer su influencia para hacer lo que fuese necesario y entrar en las negociaciones del TLC. En entrevista con Bencosme (2017) habla sobre la importancia de este sector en propulsar la entrada en el país a las negociaciones:

“Zona Franca es el gran impulsor de o el gran promotor que nos lleva a entrar en el acuerdo. Acuérdate que el TLC comienza a negociarse primero con Centroamérica y ya luego es básicamente con el impulso del sector de Zona Franca, en la que decide que debemos incorporarnos al CAFTA, porque de no hacerlo así, corría el riesgo de que esas empresas que están situadas en Zona Franca dominicanas se fueran a Centroamérica. Básicamente son los competidores nuestros naturales... Definitivamente fue Zona Franca que impulsa el interés o la importancia de que se agreguen al acuerdo. Por supuesto, el acuerdo, sí creo que habíamos saltado una ronda. Nosotros comenzamos con la tercera o cuarta ronda. Iniciamos un poco ya tarde, pero igual tuvimos que hacer la evaluación, la negociación normal con todas las partes.”

Por ende, se ve que la competencia y la accesibilidad de los países centroamericano bajo el TLC obligaba al sector de Zonas Francas de la República Dominicana a ejercer presión al Estado dominicano. Son estos grupos de interés, entonces, los que juegan un papel político importante en la isla, y llevan al gobierno de Hipólito Mejía a comenzar las negociaciones del TLC. De acuerdo con Adames (2005a), el DR-CAFTA daría muy pocas cosas nuevas a la isla en relación con la producción agrícola y agroindustrial dominicana. A su entender el tratado se firmó para no perder lo que “*ya existía*”, transformado el régimen de las importaciones de manera “*radical*”, con la implementación de la liberalización y la eliminación de instrumentos de política comercial de defensa de prácticas desleales y competencia destructiva del comercio nacional. Debido a que la liberalización es gradual en sectores agrarios, se esperaba el impacto inmediato sería limitado.

La negociación se limitó a la lista de desgravación y por su limitado tiempo de negociación, Dominicana quedaba en una posición desventajosa para la negociación de las listas. Por tanto, bajo esta situación, la República Dominicana quedaba limitada de posibilidades dentro del TLC (Adames 2005a).

Para Isa Contreras (2004) la estrategia de la República Dominicana desde el 1997, fue llevar a cabo negociaciones estratégicas y consolidar las alianzas regionales y globales sobre la base de una agenda de intereses comunes, lo que podía ser dentro de las negociaciones multilaterales dentro de la OMC (en relación al TEyD) y en las negociaciones de lo que posibilitó el ALCA, que como sabemos no prosperó y puso a Dominicana en una posición de negociación más débil. Esta estrategia de política exterior había contado con el apoyo de diferentes sectores de la sociedad dominicana, que incluía al sector empresarial, movimientos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otras. Lo que llevó a negociaciones exitosas y posiciones en común con la CARICOM, la *Comunidad Andina* sobre el ALCA, y el *Grupo de Países Afines en Desarrollo* en la OMC.

La posición coyuntural en la cual se encontraba Dominicana la dejaba ante una posición débil de negociación. Isa Contreras (2004:97) alude que esta tenía una relación muy particular con Centroamérica desde la firma del TLC entre el istmo y la isla. Los países del istmo tenían razones técnicas, políticas y económicas para argumentar en contra de la adhesión de la isla al CAFTA. Por el lado técnico, los países centroamericanos demostraban un progreso en materia de normativa comercial que la República Dominicana no tenía. Los países centroamericanos y Dominicana habían tenido diferencias inclusive dentro de su mismo TLC, además que la isla era un competidor directo de Centroamérica por el mercado de EEUU. Debió a la posición dominicana ante las negociaciones del CAFTA, los EEUU le dieron de larga, debilitando su posición, mientras avanzaba con los países centroamericanos.

Para agosto del 2003, ya a vísperas de concluir el acuerdo con Centroamérica, y cuando la República Dominicana había entregado muchas de sus posturas negociadoras, el representante comercial de los EEUU, Zoellick, escribió la carta al Congreso de EEUU sobre la adhesión de Dominicana a las negociaciones. En ella, Zoellick expresaba que la inclusión de la isla sería solo en materia de negociar la lista de desgravación y que el acuerdo tendría las mismas normas comerciales negociadas con los países del istmo. Ello incluía una ronda de negociaciones de solo tres reuniones en solo tres meses, lo cual

nunca había sido visto en la historia de las negociaciones comerciales. Ello comenzó en enero del 2004, ya concluidas las negociaciones con Centroamérica.

De acuerdo con Isa Contreras (2004:97): “*De esta forma, la República Dominicana quedó atrapada frente a los hechos consumados, forzada a negociar un universo muy reducido de un tratado fundamentalmente negociado por otros y que tendría profundas implicaciones para el acervo de instrumentos de política y para el contexto de políticas de desarrollo a largo plazo (comercio, inversiones, sistemas de aprendizaje e innovación, régimen fiscal y gasto público)*”.

Rebatiendo estos argumentos, el Segundo Jefe de Negociación del equipo dominicano del tratado, y Subsecretario de Estado de Industria y Comercio durante 2000 al 2004, Hugo Rivera Fernández, entiende que la negociación con los EEUU desató unas fuerzas internas en la isla que intentaron desacreditar bajo pretextos falsos el proceso de negociación. También hubo elementos en la isla que impulsaron su agenda, por miedo, ideas heredadas de la Guerra Fría, o intereses económicos, ideas erróneas del proceso de negociación. Entonces, para Rivera Fernández, un sector se puso de acuerdo para presentar un discurso basado en las siguientes falsedades (Hoy Digital 2007):

En primer lugar, se intentó presentar que el proceso de negociación fueron solo tres rondas; Rivera Fernández intenta probar lo contrario al explicar que desde los años noventa la República Dominicana se encontraba en procesos de negociación hemisféricos, como lo fue el comienzo de las discusiones sobre el ALCA que incluía a 34 países de la región. Desde el 2002, la isla entendía importante desarrollar negociaciones con EEUU a nivel bilateral, llegando a negociar listas de productos adelantados a las negociaciones del DR-CAFTA. Durante este tiempo, los EEUU decidieron comenzar paralelamente las negociaciones del CAFTA (en medio de las negociaciones del ALCA) con los países centroamericanos. Según Rivera Fernández, la República Dominicana fue excluida desde un principio, pero estuvo incluida en procesos de consulta. A raíz de ello, la isla diseñó una estrategia a través del *Trade and Investment Council* (TIC) como foro de discusión con los EEUU. Con esta estrategia, se realizaron seis rondas de intercambio entre 2002 y 2003 que incluyó conversaciones con el sector productivo de la isla. Además, se estudiaron los acuerdos y negociaciones de libre comercio entre Chile y los EEUU, además de hacer un análisis minucioso del NAFTA. Luego se añadieron las tres rondas formales de negociación del CAFTA, que con las reuniones del TIC, Rivera Fernández los suma como varios años de trabajo.

Rivera Fernández también desmiente que tanto los países centroamericanos y Chile tuvieron mejor y más largos procesos de negociación que la isla. En el caso de Chile, desmiente que este país negoció por diez años, aunque si admite fue un proceso de duración extenso. Esto es debido a que en el caso de Chile, el Congreso de EEUU no había aprobado el proceso de *Fast-Track*, el cual luego utilizó el presidente de EEUU para negociar DR-CAFTA. Por ende, las conversaciones sobre el acuerdo con Chile fueron limitadas y lentas en un principio y el resultado fue que ese país tuviese pocas rondas de negociación con los EEUU. En el caso de Centroamérica, siendo cinco países en procesos de negociación, según Rivera Fernández, en realidad cada uno tuvo dos rondas por país (de nueve rondas en total), siendo las tres rondas de la República Dominicana más ventajosa al tratarse de ser una sola nación.

En segundo lugar, Rivera Fernández refuta que el resultado de las negociaciones fue la adhesión de la isla al CAFTA sin prácticamente negociaciones. Para explicar esto,

Rivera Fernández expone el avance de las negociaciones multilaterales y bilaterales/regionales después de establecido el régimen de la OMC. Por ejemplo, los acuerdos de libre comercio han avanzado a través del tiempo de ser de primera generación hacia sexta generación que, en otras palabras, significa que en la medida en que ha avanzado el tiempo se han incorporado más temas a la agenda que incluyen asuntos sociales, laborales y ambientales, entre otros, los cuales han sido incluidos en el TLC con la isla.

De acuerdo con Rivera Fernández, se utilizó la estrategia del *docking*, como algo novedoso y único en la historia comercial de EEUU. Explica que había gran división en la isla al comienzo de negociaciones hacia un TLC con Estados Unidos, por lo que se utilizó esta estrategia para comenzar negociaciones informales con representantes de EEUU de manera confidencial. Ello implicó luego el envío de una carta de parte del entonces presidente dominicano, Hipólito Mejía, al presidente de EEUU George W. Bush.

De acuerdo con Rivera Fernández (Hoy Digital 2007): *“En esta comunicación, República Dominicana reconocía la imposibilidad ingresar a la mesa de negociaciones con Centroamérica (CAFTA) y proponía llevar un proceso paralelo de negociaciones, de manera bilateral con los Estados Unidos, y luego incorporar ambos procesos para su envío y entrada en vigencia de forma conjunta. Fue una propuesta que salvó millones de dólares en inversiones y empleos en nuestro país... La palabra docking no tuvo un concepto limitante en su aplicación, en este caso, en cuanto el proceso de negociación que se iniciaría con los Estados Unidos. Fue una justificación para lograr un amplio margen de acción y abrir así un proceso bilateral con Estados Unidos. No obstante, la estructura de negociación que existía entre dicho país y Centroamérica, y este artificio lingüístico, con ningún significado sacramental, fue una estrategia sumamente exitosa en ese momento”*.

Así, Rivera Fernández expresaba que era una falta de conocimiento que alrededor de 200 profesionales expertos en diferentes disciplinas y del sector privado exclamaran que no hubo negociaciones entre la isla y los EEUU para entrar al DR-CAFTA. De acuerdo con él, sí se negoció un acuerdo, producto por producto, considerando las áreas sensibles de la producción nacional dominicana.

En tercer lugar, Rivera Fernández desmiente que no se hicieran estudios de impacto del tratado en la isla. Describe que se elaboraron estudios de escenarios, por el gobierno, otros por organizaciones internacionales, pero la mayoría por empresas nacionales y asociaciones empresariales. Aunque explica que algunos contiene información confidencial y no se pueden divulgar, sería falso declarar lo contrario a nivel público. Además, el gobierno encargó unos tres estudios formales de impacto a una empresa europea en el área de las Zonas Francas en relación a textiles, calzados, muebles y del sector farmacéutico (Hoy Digital 2007).

En entrevista con del Rosario¹⁴⁴ (2017), del IDIAF en la ciudad de La Vega, hace la conexión de varios partidos políticos con los intereses de las Zonas Francas y cómo estas influyeron en la entrada hacia el TLC:

¹⁴⁴ Dr. Pedro del Rosario, economista y especialista en desarrollo rural. Del Rosario también ha tenido varios puestos académicos y de investigación importantes, entre ellos, como Director del *Departamento de Economía* y del *Centro de Estudios Urbanos y Rurales* de la *Universidad Pontificia Católica Madre y Maestra*. Actualmente es investigador en el *Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias* y

“La Vega fue un centro increíble de la Zona Franca; ahora minimizado, muy minimizado. Santiago es la única que probablemente queda con una fortaleza. La Zona Franca de Santiago tiene una fortaleza notable porque también tuvieron la idea de un cambio relativamente rápido, desde textil a meterse a otro tipo de actividad como los cigarros, por ejemplo -cigarros, zapatos, etc. Y lo textil pasó a un segundo o tercer plano. Todos los demás parques, todos estaban concentrados en textiles, que era más barata (con ese esquema de la maquinadora mejicana), todas esas estructuras fueron perdiendo vigencia en la medida en que China comienza a entrar al mercado. Muchas empresas, que se habían ubicado en República Dominicana, se mueven a Centroamérica o a China o países asiáticos, que les resultaba la mano de obra mucho más barata. Entonces, nosotros perdimos... Paralelo con esto, tienes una agropecuaria que pierde importancia en el diseño de la política nacional hasta este último gobierno del presidente Medina, que asume la agropecuaria más como un tema de carácter político.”

De hecho, para del Rosario (entrevista 2017), durante el gobierno de Leonel Fernández (1996-2000 y 2004-2012) del PLD e Hipólito Mejía (2000-2004) del PRD, el tema de la agropecuaria, quedó en segundo plano, mientras que Danilo Medina (2012-hasta el presente) ha politizado el tema a través del Programa de las *Visitas Sorpresas*¹⁴⁵. Sin embargo, de acuerdo con del Rosario (entrevista 2017), a pesar de que el presidente Mejía era agrónomo, no tuvo un impacto en el tema agropecuario, y es aquí que del Rosario lo liga con los intereses de Zonas Francas:

“Leonel Fernández alcanza la presidencia y dura un primer periodo (1996-2000): un periodo en donde la agropecuaria no pintó absolutamente nada. Ni en el discurso, ni en nada. Después viene 2000-2004, periodo de Hipólito Mejía: un agrónomo muy ligado a la actividad agropecuaria porque él vivía de eso. Sin embargo, tampoco hubo un esfuerzo en lo que uno hubiera esperado para apoyar todo este proceso de fortalecimiento de agropecuaria dominicana.. Son de las cosas que uno dice: “¿Qué pasó aquí? ¿Por qué no se dio este tipo de cosa?” Yo creo que Hipólito se dejó arrastrar y aquí viene la conexión con Zona Franca. Toda la discusión con el DR-CAFTA, ¿quién fue que impuso eso? Lo impuso la gente de Zona Franca, que ya estaban previendo una caída de la actividad a razón del movimiento del proceso de recolocación de estas empresas en otros países. Para seguir aprovechando los acuerdos anteriores, se impulsa el DR-CAFTA. El DR-CAFTA no vino por impulso de la agropecuaria; la agropecuaria se enganchó, casi de manera obligada y de una manera poco elaborada, si se quiere. Los negociadores principales era la gente de Zona Franca y sus acuerdos, más que nada, se inscribieron en ese contexto de favorecer la Zona Franca Industrial (textiles, etc.) para seguir colocando productos -y bajo el esquema de Zona Franca- en Estados Unidos.”

Así, de acuerdo con del Rosario (entrevista 2017), los intereses de Zona Franca estaban eximidos de pagar impuestos y había un interés del gobierno dominicano de atraer la IED que este sector proveía, en particular para la generación de empleos:

Forestales (IDIAF) como investigador, además ha publicado una serie de libros sobre el tema del desarrollo rural dominicano.

¹⁴⁵ El Programa de “*Visitas Sorpresas*” es una política pública establecida por el gobierno del presidente actual Danilo Medina, para visitar a productores agropecuarios. El programa es apoyado por elementos de la cooperación internacional, pero es criticado por ser utilizado esencialmente como arma política por algunos analistas. Del Rosario aduce que este Programa se lanzó porque, además, la estrategia consistía en diferenciarse de los presidentes anteriores y, sobre todo, del anterior, que era Leonel Fernández.

“Bueno, lo que pasa es que la Zona Franca es acá: uno, hubo una fuerte presencia de capital extranjero, muy fuerte. El capital extranjero, obviamente, como al gobierno le interesaba tratar de afectar el empleo, poder tener actividades generadoras de empleo, la Zona Franca le vino como anillo al dedo. En ese sentido, todos los gobiernos apoyaron fuertemente la actividad de Zona Franca. De hecho, hasta hoy que se comienza a discutir, ni siquiera los impuestos sobre la renta se pagaron. ¡Estaban exonerados! O sea, tú me dices: “¡Bueno, pero los impuestos aduanales y también!” No, es que ni siquiera los impuestos sobre la renta. Esta gente comenzó a ganar dinero sin gastar un centavo al fisco. Además, mucho de los empresarios nacionales que se colocaron en Zona Franca fueron personas que fueron también tradicionalmente (en una gran mayoría) gente que habían desarrollado actividades industriales y de otra naturaleza en República Dominicana. Son todavía sectores muy ligados al sector financiero: Banco Popular, BHD, etc., que son poderes fuertes en la República Dominicana.”

En entrevista con Pavel Isa Contreras (2017), profesor de economía y Director del Observatorio Dominicano de Comercio Internacional (ODCI), el sector agropecuario fue el más sensible entrando a las negociaciones. Isa Contreras enfatiza el rol protagónico del sector de Zona Franca al llevar a la isla hacia el TLC:

“Mi misión como en el caso en específico en el DR-CAFTA, yo creo que el sector agropecuario es el sector más sensible de todos los que se negoció; porque cuando uno piensa en el sector de servicio, por ejemplo, la mayoría de los servicios son no transables. Los servicios que tú transas es el turismo y el país es un importante proveedor de servicios turísticos en el mercado internacional. Luego, cuando piensas en manufactura, digamos Estados Unidos no es, ni Centroamérica, las potencias exportadoras de manufactura, del tipo de manufactura que importamos en la República Dominicana, que es manufactura ligera. Claro, lo que importamos son productos semiprocesados, pero Estados Unidos siempre ha sido el proveedor fundamental de ese tipo de productos... importa estos insumos semiprocesados para terminarlos en el país. Entonces, tampoco Estados Unidos, ni Centroamérica eran una amenaza significativa para el sector manufacturero dominicano. Centroamérica, de hecho, puede ser más amenaza para la manufactura dominicana que el propio Estados Unidos. Estados Unidos ya no es un fabricante del tipo de manufactura ligera que compite con la producción doméstica, sino que es Asia; especialmente China y Asia, en general. Eso te lleva que automáticamente, digamos que el sector más sensible, más claro es el agropecuario.”

Así, en términos de economía política, Isa Contreras (entrevista 2017) presenta las divergencias del sector de Zona Franca versus el agropecuario:

“Yo creo que está claro que el sector agropecuario, en el momento de la negociación, no es un sector suficientemente bien articulado y robusto, que pudiese presionar al gobierno dominicano para lograr ciertos niveles de defensa. El DR-CAFTA fue una imposición en mucho de..., no de Estados Unidos, sino del sector de Zona Franca. El sector de Zona Franca se vio amenazado con la negociación del CAFTA; es decir, entre los países de Centroamérica y Estados Unidos, para un acuerdo de libre comercio. Y percibió que Centroamérica podía alcanzar un trato a acceso a mercado, podía consolidar el acceso al mercado y podía conseguir un tratamiento preferente frente a la República Dominicana. En ese momento, la Zona Franca solo exportaban, al mercado estadounidense, casi todo textil. El 80% de todas las exportaciones

dominicanas hacia Estados Unidos eran textiles. Ellos tenían el temor de que amarraran condiciones en el acuerdo, mejor en Centroamérica que en República Dominicana, y que todos los contratos se fueran para Centroamérica. Ellos, al final, (en mi opinión) impusieron el acuerdo sobre el resto de la sociedad, para no perder esa ventaja. Al final, terminaron perdiendo también porque todas las producciones textiles se colapsaron: por condiciones internacionales en el mercado; porque en el marco de la OMC negociaron, como parte de los acuerdos fundacionales de la OMC, negociaron un acuerdo de textiles y vestidos que permitía la entrada de productos asiáticos al mercado estadounidense libre de barreras. Eso hizo que, a pesar de cualquier ventaja que pensaron haber obtenido en el DR-CAFTA, digamos así: los chinos se los llevaron en el bolsillo a todo el mundo. La imposición del DR-CAFTA sobre el resto de la sociedad para salvarse, no lo salvó, por decirlo de alguna manera. En la lógica de la economía política, estoy hablando, y de los conflictos de poderes.

De esta manera, el sector de Zona Franca fue el gran propulsor del acuerdo en términos de la política doméstica de la isla. A esto habría que reflexionar en el poder de los empresarios de Zona Franca, y qué influencia tiene sobre el Estado y a la sociedad dominicana en general. En ello, Isa Contreras aduce (2017):

Entonces, el sector de la Zona Franca está muy bien organizado, las empresas de Zona Franca, y especialmente están lideradas por empresarios nacionales. Son ellos los que llevan la voz cantante en este sector. Las empresas transnacionales no son tan..., no tienen tanta voz. Son las dominantes, las transnacionales; pero, no tienen tanta voz. Los nacionales tienen mucha voz y, de alguna manera, representan también los intereses de esta empresa. Al defender sus intereses defienden también los intereses de las transnacionales. Conocen la política doméstica. Saben cómo moverse. Los presidentes de ADOZONA, que es la Asociación de Zona Franca, todos son dominicanos; a pesar de que el capital invertido, de todo el capital invertido en Zona Franca, apenas el 20% es dominicano. Entonces, ellos conocen todo el tinglado de poder, saben dónde tocar la puerta, cuáles puertas tocar, cuáles teclas tocar. Ellos fueron los que empujaron por un DR-CAFTA y metieron miedo. En el fondo, fue un miedo; es decir, el argumento es: si no negociamos un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, te vas a quedar fuera. Porque en el 2008 se vencía las preferencias unilaterales que Estados Unidos le daba a la República Dominicana, a través de la CBI, de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Reagan, del año [19]82, que se fue prorrogando y había supuestamente una fecha límite en 2008. Esa fecha límite nunca llegó porque los países del CARICOM siguen recibiendo de sus beneficios. Pero, utilizaron esta idea de que si no acuerdan un negocio bilateral, ya preferencias bilaterales, las preferencias unilaterales te las voy a retirar... Había algo de cierto, en el sentido de que es unilateral. Y, como es unilateral, lo pueden quitar cuando sea. Yo no creo que estaba esa amenaza planteada. Fue un argumento que usaron para..., que usaron en República Dominicana para empujar por la adhesión; porque, al final, es una adhesión al DR-CAFTA.”

En este sentido, la pregunta es ¿bajo qué condiciones se negoció el TLC? La cuestión es si en términos de las negociaciones, los intereses de Zona Franca presionaron a la República Dominicana a negociar bajo presión y a la ligera. De acuerdo con Isa Contreras (2017):

“De todas maneras, la pregunta no tiene una respuesta fácil de si fue conveniente para la República Dominicana o no, el DR-CAFTA. Yo creo que fue perjudicial, pero

tampoco puedo decir que había muchas alternativas. Quizás la pregunta era si te convenía negociar, mediante esos términos, bajo esas condiciones o en otros términos y otras condiciones. Claro, pero hay quien te va a decir: Pero, ¿qué otros términos y otras condiciones, si la otra alternativa es tú negociar solo y, negociando solo, te van a aplastar? Claro, lo que pasa es que República Dominicana no negoció con Centroamérica tampoco, sino que se adhirió y negoció separado con Estados Unidos y con Centroamérica para adherirse. Entonces, siempre negoció solo. La pregunta era si en otro contexto, con un poco más de tiempo, hubiera podido conseguir algunas ventajas y no estar en la prisa de llegar juntos a firmar, porque ese era el argumento: “Tenemos que llegar juntos a firmar porque si no aquellos se nos van adelante y van a sacar ventaja y los contratos se van para allá. O sea, hay que apresurarse. Hay que darle todo a ellos, para poder entrar.” Quizás hubiera podido decir: “Bueno, pero espérate. Si lo cogemos con más calma, podemos sacar alguna ventaja y no hay que apresurarse.” Yo creo que hubo mucha prisa y eso lastimó. Y en el caso del sector agropecuario, no estaba suficientemente bien organizado. De hecho, ahora está mejor organizado que antes, está más vocal que antes, está más ruidoso, está mejor estructurado; lo que no significa que esté todo lo bien de lo que pudiera estar. Digamos que el acuerdo encontró al sector en un momento de debilidad, sin duda. Y las ventajas que se lograron; ¿digamos, de gravación [sic] a más largo plazo, plazos más largos, se consiguieron porque a Estados Unidos no le interesaba tampoco inundarte ya de productos. ¿Ellos lo que querían era amarrarte a un acuerdo que te atara y te redujera tu grado de discrecionalidad en tu política.”

Por su parte, en entrevista con Ogando (2107) también aduce la influencia del sector de Zona Franca ante el surgimiento de las negociaciones del CAFTA entre EEUU y Centroamérica, poniendo en retaguardia al sector de agropecuaria dominicana:

“Obviamente, ahí cambiaron diametralmente las prioridades de comercio para la República Dominicana. El sector de Zona Franca de la República Dominicana fue la fuerza que guió, impulsó, incidió en que el gobierno -el entonces presidente Hipólito Mejía- empujara para entrar en las negociaciones con Centroamérica, que los centroamericanos no nos querían. Sí, se logró eventualmente hacer que República Dominicana negociara, aunque ya estaban los textos negociados..., de una manera -si se quiere- bastante rápida; en tres reuniones, básicamente, se negociaron. Pero, la verdad es que los márgenes de negociación con una potencia, como Estados Unidos, y la República Dominicana son muy estrechos. Primero, porque el demandante es República Dominicana: está demandando el acuerdo. A Estados Unidos no le hacía mella demandar el acuerdo o no. Entonces, empezando por eso, empezando por la capacidad de negociación, empezando por todo. Eso, obviamente, se negoció. Yo creo que, dada las circunstancias, es muy fácil criticar al equipo que negoció y todo ese tipo de cosas; pero, hay que situarse en las circunstancias en el contexto de cómo se negoció esto. Se negoció y se sacrificó todo para preservar el acceso a la Zona Franca, que era lo más que se temía. Otros aspectos, a lo mejor, como la agricultura tomaron el asiento de atrás de las negociaciones. Creo que se negoció de buena fe y se negoció lo mejor que se pudo, dentro de las circunstancias previstas, un acuerdo que deja que desear; pero, tampoco había mucho margen para lograr (creo yo) mejores términos. Viéndolo en retrospectiva, dicen que “hindsight is 20/20”; obviamente, República Dominicana no tenía otra opción que negociar. Una vez los centroamericanos negociaron, República Dominicana estaba

obligada a negociar porque iba a ser muy difícil que Estados Unidos, en primer lugar, negociara bilateralmente solo con República Dominicana. Eso le costó a Colombia muchísimo y a Perú, muchísimo, que son economías mucho más grandes. Iba a ser mucho más difícil negociar bilateralmente con los Estados Unidos. Se logró hacer en el marco del ALCA y entrar en ese esquema; y, finalmente, firmar en el 2004 el acuerdo que, de alguna manera, es una herramienta... El nombre básicamente de ello es implícito, tiene el uso que tú le des.”

3.5 Las pugnas entre el sector de Zonas Francas y el Agropecuario ante la ratificación del DR-CAFTA

Desde una postura crítica, las negociaciones del DR-CAFTA demostraron el juego entre los diferentes sectores e intereses que buscaban posicionarse para salir favorecidos del tratado. En esta sección presentamos algunos de los debates, coaliciones, y posturas que tomaron los diferentes intereses político-económicos dentro de la República Dominicana durante y posterior al proceso de negociación y ratificación del TLC.

Carvajal (2005), dividió en tres las posturas de los sectores domésticos ante el TLC:

- 1- Aquellos que apoyan el DR-CAFTA de manera incondicional, que incluye la Cámara de Comercio, la *Asociación de Representantes, Agentes y Productores Farmacéuticos (ARAPF)*, y la *Coalición de Apoyo al TLC*.
- 2- Grupos que apoyan el acuerdo con condiciones a la aprobación de leyes que permitan a los productores nacionales ser más competitivos. En este grupo se encuentran la Asociación de Industrias de la República y la *Junta Agroempresarial Dominicana (JAD)*, La cual pedía apoyo directo a los sectores agropecuarios como México hace con el NAFTA.
- 3- Y un tercer grupo que se opone al tratado pero con condiciones, como el *Comité de Emergencia Agropecuaria, Industrias Farmacéuticas Dominicanas (INFADOMI)*. Ambos se oponían ya que entendían que los daños a sus respectivas industrias, serían irreparables. Proponían que el tratado no fuese aprobado o fuese renegociado. El Comité entendía que si ha de ser aprobado, que entre en vigencia a los dos años de plazo que provee el acuerdo¹⁴⁶.

Exponemos las diferencias en tres secciones: primero, la creación de coaliciones o comités en favor y dudosos de las negociaciones finales hacia la liberalización comercial; segundo, el debate sobre el impuesto al sirope de maíz; y tercero, el debate tributario. Esto nos presenta las dinámicas domésticas de la política dominicana, ante las presiones estructurales de la economía política internacional, en este caso, la firma de un TLC con los EEUU y Centroamérica y el impacto de las asimetrías comerciales en los intereses domésticos en los países en vías de desarrollo.

¹⁴⁶ Esta posición fue rechazada por sectores industriales quienes entienden que tan pronto el acuerdo sea aprobado por el Congreso de Estados Unidos, los inversionistas que están a la espera de esta medida para decidir sobre sus inversiones, irían a los países que estén ya estuviesen listos.

3.5.1 Coalición de apoyo al TLC versus el Comité de Emergencia Agropecuaria

En la medida que se perfilaban las negociaciones hacia un TLC con los EEUU, la sociedad dominicana entró en un debate nacional. En el 2003, algunos sectores rápidamente expresaron la necesidad de posponer negociaciones para darle posibilidad a industrias nacionales para prepararse, fomentar la competitividad de industrias domésticas a la liberalización comercial, o a la posible reconversión de productos. El presidente de la *Asociación de Industrias de la República Dominicana* (AIRD) Lisandro Macarrulla, proponía posponer la firma del TLC hasta el año 2007.

Esta propuesta fue descartada por elementos de las Zonas Francas. Estos grupos aducían que no firmar el TLC aislaría a la República Dominicana, quitándole mercados a sus productos y dándole estos a los países centroamericanos. De acuerdo con estos grupos, los EEUU eran el mercado más importante para la República Dominicana, el cual recibía el 84 por ciento de las exportaciones de la isla. Además, aducían que el TLC no entraría en vigor de inmediato, dándole tiempo a los productores nacionales para prepararse para la competencia. Entre los grupos que descartaron la posposición del TLC se encontraban *Asociación Dominicana de Zona Franca* (ADOZONA), el *Consejo Nacional de Zonas Francas* (CNZF), entre otros (Hoy Digital 2004d). El Presidente de *Negociaciones Comerciales y Asuntos Legislativos* de la Consultora *Sandler Travis & Rosenberg*, y embajador Ronald J. Sorini, también proponía que la firma del TLC era necesaria para mantener las inversiones estadounidenses en la isla, y para ello el TLC les daría esa seguridad y garantía (*Diario Libre* 2004).

Para apoyar y conseguir apoyo de la ciudadanía, en octubre de 2004, unas 20 organizaciones empresariales se organizaron para crear una coalición para crear conciencia en favor del TLC con los EEUU; esta se llamó la *Coalición de apoyo al TLC*. Algunas de las organizaciones que se unieron a la coalición fueron la *Cámara de Comercio Americana*, la *Unión Nacional de Empresarios*, la *Organización de Empresas Comerciales*, la *Asociación de Empresas de Zona Franca*, y *AES Dominicana* (corporación energética), las asociaciones de comerciantes e industriales de Santiago, de empresas de la Provincia de Altagracia, empresas de Zona Franca de La Vega, exportadores de vegetales no tradicionales, la *Asociación Dominicana de Zona Franca* (ADOZONA), la *Asociación de Importadores*, la *Organización de Empresas Comerciales* y la *Unión Nacional de Empresarios*, entre otras (Paniagua 2004).

Entre su cometido estaba presentar los beneficios del DR-CAFTA y establecer un diálogo nacional a través de foros, unir esfuerzos comunes entre las diferentes entidades que la componen para influenciar en organismos externos y en foros multilaterales. De acuerdo con miembros de la *Coalición*, se buscaría un diálogo positivo y constructivo alrededor del TLC y sensibilizar a la sociedad dominicana sobre la importancia de prepararse para enfrentar los retos de un mundo cada vez más globalizado. Inclusive, grupos dentro de la *Coalición* admitían que la prosperidad económica y social de la isla estaba atada a los flujos de comercio e inversión ligados a los EEUU. Esta relación, insistían miembros de la *Coalición*, no solo beneficiaría a ambos miembros, sino que el TLC generaría inversión directa, transferencia tecnológica y apoyo en infraestructura. Los empresarios en favor del TLC, insistían que el país estaba en necesidad de un plan de competitividad y la reconversión de algunas industrias, del cual se debe aprovechar el periodo de 15 años estipulado en el acuerdo para lidiar con las industrias más precarias. Así, la *Coalición* argüía que los dominicanos debían aceptar el TLC, el cual estaba ligado

a los cambios en los mercados globales. Ello incluía enviarles señales positivas a los políticos estadounidenses para dejarles saber lo importante que era el TLC para la sociedad y economía dominicana (Paniagua 2004).

De acuerdo con Adames (2004a) los empresarios de la *Coalición* están “*conscientes*” de que la prosperidad social y económica de la isla está cada vez más estrechamente vinculada a los flujos de comercio e inversión con su principal socio comercial (EEUU), y conformaron esta *Coalición* de apoyo para expresar su firme respaldo al DR-CAFTA. De esta manera, los empresarios de la *Coalición* enfatizaban la frase “*los países que se aíslan, perecen*” y que la posibilidad de ser excluido del acuerdo enviaría una “*peligrosa señal*” al mundo que los dominicanos preferían el aislamiento económico del pasado sobre la integración del futuro. Este grupo de empresarios enfatizaba que los consumidores serían los grandes ganadores del acuerdo, puesto que tendrían más productos a precios más bajos que entrarían libres de arancel. Según la *Coalición*, el DR-CAFTA haría permanente el acceso al mercado de los EEUU a través de mantener vigente el *Sistema General de Preferencias* (SGP) de la OMC, el acceso garantizado a través de la ICC, de los cuales ya entraban libres de aranceles el noventa por ciento de las exportaciones dominicanas.

De acuerdo con Andrés Dauhajre, presidente de la *Unión Nacional de Empresarios* (UNE) y la *Asociación Nacional de Importadores* (ANI) “*Los países que se aíslan perecen... En un mundo en que las operaciones comerciales son cada vez más vigorosas y abiertas nosotros tenemos que participar*” expresando la postura de los importadores en cuanto al TLC. Para este empresario, la isla no podía darse el lujo de dejarle la vía abierta a Centroamérica y a otros países de la región las ventajas de un TLC con los EEUU y Europa. Añadía que la República Dominicana saldría ganando del TLC, ya que ofrecen un mercado de 8 millones por uno de cientos de millones, y que la idea principal de un acuerdo de libre comercio es vender los productos domésticos (Adames 2004a).

Los representantes de la *Coalición* también apuntaban a las ventajas e importancia que tendrían las inversiones extranjeras. De acuerdo con Jorge Iván Ramírez, Presidente de la Cámara de Comercio, aseguraba que la importancia del comercio entre la isla y los EEUU ascendía, en el 2004, a unos US\$9,000 en importaciones y exportaciones. El mismo TLC proveía de un periodo de salvaguardias de 15 años para la transición de aquellos productos que podían estar bajo la amenaza de la liberalización, pero, según Ramírez, no se podían quedar “dormidos” y debían aprovechar los planes de competitividad y reconversión de algunas industrias. Para Ramírez, la isla requería de mayor inversión extranjera y el TLC sería la mejor manera de atraerla, además de seguir desarrollando la institucionalidad de la isla, cosa que sería ideal para fortalecerla (Adames 2004a).

De acuerdo con Rowland (2004), la postura de la *Coalición de apoyo al TLC* consistía en enfatizar aspectos positivos del TLC como asegurar la entrada al mercado de EEUU, mejores precios para los consumidores dominicanos y la entrada de inversión extranjera a la isla. La verdadera pregunta era qué iba a ser de los productores agropecuarios domésticos con la llegada de la liberalización comercial.

Durante el mismo periodo, se fundó el *Comité de Emergencia Agropecuaria*, juntando alrededor de sesenta empresas y productores agropecuarios. Este *Comité* se expresó en torno a las negociaciones finales del TLC y su impacto en el sector. Inclusive,

estos grupos tuvieron que hacer expresiones en defensa de su industria al ser atacados por el embajador de los EEUU en República Dominicana, Hans Hertell, quien criticó la industria agropecuaria dominicana, la cual tomó posturas defensivas y proteccionistas por el posible impacto del DR-CAFTA, tildándolos de “*grupos que pretenden unas ventajas que no están fundamentadas; son sectores protegidos e ineficientes*”.

Los productores rechazaron las imputaciones del embajador norteamericano, adjudicando que no han sido debidamente protegidos en el DR-CAFTA, poniéndolos ante la posibilidad de la quiebra total debido a la competencia desleal que enfrentarían bajo dicho acuerdo. Los representantes de este *Comité* expresaban que no eran ellos, sino los productores agropecuarios norteamericanos los que ganan y salen “*protegidos*” con este TLC, ya que estos son los que mantienen exorbitantes subsidios de más de US\$18 mil millones anuales (Rubens 2004).

“*No somos “grupos”, sino productores que representamos los intereses de 237 mil explotaciones agropecuarias que sustentan más de un millón de familias dominicanas que se ganan su sustento honradamente, día a día, bajo la luz del sol, en la profesión más digna que existe en el planeta: hacer parir la tierra... Los agricultores dominicanos nos hemos desenvuelto tradicionalmente en las más adversas condiciones, pagando fatales impuestos especiales por décadas como el negativo 36 por ciento a nuestras exportaciones agropecuarias tradicionales, recargos cambiarios, impuestos en los combustibles y electricidad que consumimos, fuentes de energía caras y comúnmente escasas, “disfrutando” del “deslumbramiento” eléctrico más caro del planeta*” (Rubens 2004).

De acuerdo con el *Comité de Emergencia Agropecuaria*, una vez ratificado el tratado en EEUU, República Dominicana tendría dos años para aprobarlo, sin eliminar ninguna de sus cláusulas, beneficios u obligaciones. El representante de este comité, Luis Viyella, y el representante de la *Asociación Dominicana de Avicultores*, Luis Rivas, exigían que se considerase las necesidades del sector productivo nacional antes de la firma del acuerdo. Ambos reaccionaron a otros grupos de presión domésticos que sugerían ratificar el tratado en el Congreso Nacional dominicano, inclusive antes que los hicieran en el Congreso norteamericano, pensando que su ratificación en la isla agilizaría el proceso en el Norte (ante la votación en el Congreso de los EEUU). Viyella y Rivas sugerían todo lo contrario, permitir que pasaran los dos años sin ratificarlo para poder preparar a los sectores nacionales para su impacto y posibilitar su competitividad. No apoyaban un rechazo total al acuerdo, pero sí pedían ese espacio para ajustes. Para Rivas, si no se hacían los ajustes necesarios, “*lo que va a venir de allá para acá es un avasallamiento comercial que va a acabar con cientos de miles de empleos*¹⁴⁷” (Marte 2005a).

¹⁴⁷ Consideró que el país debe resolver este problema como hicieron otros países como Argentina y México, donde los sectores que sobrevivieron compiten en su región y con Estados Unidos también. El productor avícola manifestó que si bien el acuerdo beneficiaba a ciertos sectores, en el caso de los productores agropecuarios los perjudica, y “*no porque estén mal preparados o porque sean ineficientes*”, sino por la ayuda que un país desarrollado como Estados Unidos le da a sus productores frente a productores nacionales que en cambio tienen “*desayuda*”. En este sentido; Rivas citó el caso del precio de la carne de pollo y dijo que producir una libra de carne de pollo cuesta 43 centavos de dólar, mientras que en Argentina cuesta 17 centavos de dólar, 19 en Brasil, en Chile 22 y en Centroamérica oscila entre 24 y 29 centavos de dólar.

A ese llamado también se unieron Cesáreo Contreras, de la *Asociación de Hacendados y Agricultores*, y Frank Tejada, productor lechero y arrocero, los cuales exponían que, en particular, para los productores de arroz, leche, pollo y carne de res, de no mejorar las condiciones del acuerdo para el sector dominicano agropecuario, podrían desaparecer miles de pequeños productores de la isla. Para Contreras, el tratado era producto de la improvisación de los dominicanos, dado que no se realizaron estudios previos y solo después de su firma es que queda claro lo perjudicial que sería para diferentes sectores productivos nacionales. Por ello, Contreras entendía que gran parte del sector agropecuario desaparecería de nos buscarse alternativas al respecto. Declaraba que las exportaciones agrícolas de los EEUU a la isla aumentarían \$15,000 millones al año y eso sería a costa de los productores de arroz, pollo y leche en la isla.

Viyella, por su parte, recalcó que para la industria agropecuaria dominicana no era favorable la firma del TLC, a pesar de que era favorable para otros sectores de la economía nacional. Para ello entendía que no debía sacrificarse los sectores agropecuarios por otros, y que estos últimos debían buscar una forma de beneficiarse sin que desaparecieran los anteriores. A la vez, criticó al equipo negociador dominicano, que solo en tres rondas de negociaciones llegaron a un acuerdo con los EEUU. Según Viyella, esto nunca había pasado en la historia de las negociaciones comerciales contemporáneas: *“República Dominicana tiene el récord mundial del tratado que se ha firmado más rápido”*. Como ejemplo, Viyella presentó el caso de Chile, cuyas negociaciones duraron trece años con los EEUU para la firma de un TLC. Y, en el caso del resto de los países del DR-CAFTA, habían entrado en negociaciones con los EEUU con un tiempo de anterioridad al de República Dominicana. Los países centroamericanos se adhirieron al tratado como una región que apenas le compraba a EEUU una tercera parte de lo que Washington le compraba a ellos. Por eso, a diferencia de Dominicana, tenían una obligación de ceder ante los EEUU. Sin embargo, la isla tenía un intercambio comercial equilibrado con los EEUU inclusive con la ICC (Marte 2005b).

Estas agrupaciones, por lo tanto, definirán la batalla en temas importantes ligados a la ratificación del TLC. Utilizaremos dos ejemplos de los grupos que se fueron encontrado: el debate sobre el impuesto al sirope de maíz y el debate sobre la Reforma Fiscal.

3.5.2. El debate sobre el impuesto al Sirope de Maíz

El TLC con República Dominicana fue firmado el 5 de agosto de 2004, incluyendo a la isla con el resto de las naciones centroamericanas en el CAFTA (estos firmaron en mayo), suscrito en Washington, por el representante comercial Zoellick y la representante de la isla, Sonia Guzmán. Después de ello, pasó a los respectivos congresos nacionales para su aprobación.

Esto representaba un problema político en los EEUU para el presidente Bush, ya que estaban en medio de una campaña eleccionaria y el tema del libre comercio era polémico. Su contrincante Demócrata, John Kerry, propuso renegociar el acuerdo para fortalecer los aspectos laborales y ambientales y garantizar que el acuerdo no amenazara los empleos en los EEUU, utilizando de ejemplo el TLC firmado con Jordania, el cual tenía provisiones más fuertes en relación a estos temas (Hoy Digital 2004e). Por esta razón, Bush no firmó el tratado hasta después de ganar las elecciones del 2 de noviembre de 2004.

Para agosto del 2004, comenzó el segundo mandato del presidente Leonel Fernández, el cual continuó con las negociaciones para la implementación del tratado de su antecesor Hipólito Mejía. Los temores sobre el impacto del libre comercio en las industrias domésticas, en particular la agropecuaria, y, ante la apresurada manera en que se negoció y se firmó el TLC, no se dejaron esperar.

Desde la perspectiva agraria, Enriquillo Rivas (2004), productor agropecuario, en una crítica a las aligeradas negociaciones del TLC comentó: *“nos llegó la desagradable sorpresa de enterarnos a última hora que se le incluyeron cláusulas y términos indeseados por los productores de caña, arroz, pollos, leche, cerdos y vacunos, además de farmacéuticos y abogados... El ciudadano común percibe en estos momentos cómo el actual Gobierno desea complacer al gran vecino para no entorpecer la necesaria aprobación Congressional de la Reforma Fiscal que habrá de abrir paso a un urgente acuerdo con el FMI... Así las cosas, los sectores agropecuarios que piden la oportunidad de renegociar equilibradamente su sobrevivencia, ven con desánimo cómo las actitudes de quien manda y otro que quiere mandar pudieran a la postre perjudicarlos por siempre... Respecto al cuco de que no habrá tratado, iría contra toda lógica que el comensal de mayor apetito, por no poder comerse el dulce postre del banquete, se levante y se vaya renunciando a los platos principales.”*

El tema al que Rivas hace alusión, surgió por una disputa entre el gobierno de Bush y el gobierno dominicano, al este último imponer un arancel del 25 por ciento a las bebidas endulzadas con jarabe de maíz de alta fructosa importados a la República Dominicana, todo como parte de la Reforma Fiscal que tendría que legislar el gobierno exigida por el FMI. Debido al impuesto, Washington amenazó con dejar a la isla fuera del DR-CAFTA.

Debemos recordar la importancia histórica que ha tenido la producción de azúcar en la isla, y aunque ha menguado, los productores de estas industrias, tanto en los EEUU como en la República Dominicana, explicaban su oposición al TLC.

Entre los informes de la *Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos* (OUSTR por sus siglas en inglés) para el ejecutivo norteamericano se puede apreciar la opinión mayoritaria de la industria de edulcorantes y azúcar de los EEUU.

De acuerdo con el *Comité Técnico de Edulcorantes de la OUSTR* (2004a), las negociaciones bilaterales o regionales de libre comercio no avanzaron de ninguna manera los objetivos principales de la industria del azúcar estadounidense. De acuerdo con su análisis, esto solo se podía alcanzar a través de la OMC y las negociaciones multilaterales, a diferencia del resto de las industrias estadounidenses, las cuales aprobaban las negociaciones bilaterales/regionales y la firma del DR-CAFTA, debido a sus altos niveles de competitividad (OUSTR b, c, d, e, f, g). Por el contrario, de acuerdo con el informe, la concesión de mayor acceso al azúcar a través del libre comercio tendría un efecto negativo en el mercado del azúcar de los EEUU y podría poner en riesgo la viabilidad de un programa doméstico de azúcar norteamericano, mientras no se hacía nada por cambiar las políticas que han distorsionado el mercado mundial del azúcar. Por ende, el *Comité Técnico* recomendó que la administración estadounidense se enfocase en las negociaciones multilaterales de la OMC y que estas se llevasen a cabo exclusivamente en ese foro y no bajo el DR-CAFTA.

De acuerdo con el *Comité Técnico*, el TLC con la República Dominicana, incluyendo al resto de los países de CAFTA, inundarían al mercado estadounidense con

un exceso del producto. Esto sería en detrimento para los productores en los EEUU obligándolos a reducir la producción o a aumentar la tenencia de reservas. Además de los compromisos ya establecidos con la OMC y el NAFTA, las obligaciones bajo el DR-CAFTA amenazaban con hacer inoperable el programa doméstico, y por ende inconsistente con la posición administrativa que los programas de agricultura en los Estados Unidos no debían ser negociados bajo este tratado.

Además, el *Comité Técnico* alegaba que las obligaciones del DR-CAFTA no se podían ver como un fenómeno aislado. La administración estadounidense estaba negociando con un número de países que son productores de azúcar. Todos estos países estarían buscando acceso al mercado de azúcar de los EEUU que es comparable o mayor que el acceso ofrecido al mercado de la República Dominicana y al resto de los países de CAFTA.

Por ende, la opinión del *Comité Técnico* enfatizaba que el DR-CAFTA no promovía los intereses económicos de los Estados Unidos, no alcanzaba los objetivos de la *Ley Comercial del 2002*, o proveía equidad y reciprocidad dentro de la industria del azúcar y edulcorantes, pidiéndole a la administración estadounidense que reconsiderase y diese marcha atrás a las obligaciones del tratado y los efectos negativos que el acceso al mercado del azúcar proveyo¹⁴⁸ (Oustr 2004b).

Estas propuestas, entonces, llevarían a un choque con el Estado dominicano y la producción doméstica de azúcar, amenazando la exclusión de la isla del TLC por parte de los EEUU. Los términos del tratado establecían que República Dominicana eliminaría los aranceles sobre dicho producto proveniente de los Estados Unidos, partiendo del arancel actual en la isla del 14 por ciento. Este arancel se eliminaría en un período de diez años. Los azucareros dominicanos se opusieron a ese acuerdo, pues entendían que iba en contra de los intereses de la industria azucarera nacional. Los EEUU consideraron este arancel discriminatorio ante los edulcorantes importados, siendo esto contrario a las normas de origen dentro del marco de los acuerdos de la OMC y contrario a las provisiones del DR-CAFTA¹⁴⁹.

Por su lado, los azucareros dominicanos fueron al Congreso Nacional con la insistencia que se mantenga el impuesto arancelario, ya que entendían que los subsidios que recibe esa industria en los EEUU creaba una competencia desleal con la industria doméstica. En informes a la OMC, los EEUU habían admitido los subsidios que recibe la industria del maíz¹⁵⁰. En 2002, el Congreso norteamericano aprobó la legislación conocida como el “*Farm Bill*”¹⁵¹, que aumentaba más las ayudas del gobierno federal a

¹⁴⁸ Sin embargo, dentro del mismo informe presentado por el *Comité Técnico*, se concedía un apoyo positivo al tratado. Una opinión minoritaria entendía que las cantidades de azúcar eran extremadamente modestas. Igual esta opinión minoritaria entendía que el TLC entre EEUU y la República Dominicana era consistente con los principios de la liberalización comercial y que, como el CAFTA en general, promueve las oportunidades comerciales mutuas, adelantando los intereses de la política exterior de los EEUU y fortaleciendo las instituciones democráticas de la región.

¹⁴⁹ Un caso similar estaría llevando los EEUU ante el *Mecanismo de Resolución de Disputas* de la OMC contra el gobierno de México durante este periodo.

¹⁵⁰ El jarabe de maíz ha sustituido la caña de azúcar como principal endulzante.

¹⁵¹ En los Estados Unidos, la *Ley Agrícola (Farm Bill)* es una herramienta de política alimentaria del gobierno federal. El proyecto de ley se aprueba cada 5 años por el Congreso de EEUU y se ocupa de la agricultura y de otros asuntos del *Departamento de Agricultura de Estados Unidos*. La ley es polémica por su impacto en el comercio internacional, el ambiente, la seguridad alimentaria y el bienestar de las

los agricultores estadounidenses. En conjunto con los programas genéticamente modificados, los subsidios producen una sobreproducción y subsecuente caída de los precios del maíz. Este, entonces, se utiliza como edulcorante desplazando la caña de azúcar. Eso le costaría a la República Dominicana alrededor de \$25 millones de dólares en pérdidas con la entrada del jarabe de maíz a la isla a través del DR-CAFTA, y la cual solo le representaría un 0.2 por ciento a los EEUU¹⁵².

Los sectores de la caña de azúcar de la isla, los agricultores, dueños de centrales y trabajadores del sector, además de aludir a la importancia histórica de la industria de la caña, exponían la importancia de ese sector al sostener a 11 provincias y la subsistencia de 200 mil familias. También aludieron a que, de no concretarse el arancel, seis mil toneladas de azúcar serían sustituidas por el sirope importado, el cual impactaría 20 mil empleos de la industria. Eliminar el arancel implicaría también dejar de vender 200 mil toneladas de azúcar a nivel local.

Esto ponía a otros sectores empresariales dominicanos en un choque con sus contrapartes azucareros. Tanto la *Cámara Americana de Comercio* como la *Asociación Dominicana de Zonas Francas* favorecían la eliminación del arancel, ya que entendían que mantenerlo violaba los compromisos con la OMC y que si no se aprobaba el DR-CAFTA se perderían 500 mil empleos en las Zonas Francas (ICTSD 2004).

De hecho, la controversia llegó a tal nivel que el *Representante Comercial* de EEUU Zoellick escribió una carta al presidente del *Comité de Finanzas* del Congreso de los Estados Unidos, Charles Grassley, expresando la preparación de una versión alternativa del CAFTA sin la República Dominicana debido al conflicto por el 25 por ciento de impuesto a las bebidas de ese mercado elaboradas con jarabe de maíz y un alto contenido de fructosa. Grassley fue uno de los mayores propulsores de la inclusión de la República Dominicana en el tratado. Pero con el impuesto, ahora cuestionaba el compromiso del país ante sus obligaciones con el comercio internacional. Debido a ello, el *Congreso Nacional* dominicano convocó a una sesión extraordinaria para discutir el tema del impuesto (ICTSD 2004).

Por su lado, Charles Rangel, congresista estadounidense del precinto 13 de la Ciudad de Nueva York, criticó estas medidas de parte del gobierno de los EEUU como “*tácticas de brazo fuerte*” y como una especie de doble rasero. Expuso que una controversia similar había ocurrido con México, y sin embargo no se amenazó a esa nación cuando aplicaron un impuesto y, por lo tanto, se debía tratar a la República Dominicana de la misma manera. Si la administración consideraba que no había una solución mutuamente satisfactoria, debían entonces recurrir a un panel de resolución de disputas.

“*Se nota que la oficina del representante de Comercio de Estados Unidos plantó la semilla para este conflicto cuando negó un acceso significativo a un sector exportador clave de la economía dominicana, incluso a lo referente al mercado concedido a otros países del CAFTA*” denotó Rangel (Hoy Digital 2004f).

comunidades rurales. Los programas de subsidios son objeto de un intenso debate en los Estados Unidos y a nivel global.

¹⁵² En la República Dominicana, el Presidente Leonel Fernández, quien no contaba con el control del poder legislativo, se opuso al arancel, pero fue obligado a firmarlo para cumplir con los requisitos impuestos por el FMI en las negociaciones sobre un nuevo préstamo de \$600 millones para lidiar con la crisis económica de la isla.

Independientemente de los méritos legales del impuesto establecido por el gobierno dominicano, Rangel acusaba al representante comercial estadounidense de haber creado las motivaciones para la aplicación de dicho arbitrio con las condiciones del tratado¹⁵³ (*Hoy Digital* 2004f).

El debate en la isla entre los intereses de Zonas Francas y los defensores de la industria azucarera fue ampliamente discutido. De acuerdo con Germosen (2004) los directivos fueron al Senado de la isla para advertirles que de aprobarse el impuesto de 25 por ciento al jarabe de maíz, se perderían alrededor de 700,000 empleos en la isla por la reacción de los EEUU y la adhesión al TLC. El Presidente de ADOZONA, Arturo Peguero, argumentaba que el impuesto solo beneficiaría a dos empresas azucareras y no a la industria agraria en general. El impuesto a bebidas gaseosas y otras bebidas que utilicen el jarabe de maíz eliminaría 200,000 empleos en las Zonas Francas y otros 500,000 mil indirectos. Consecuentemente, de estas personas perder sus ingresos, se afectaría al sector agrícola, ya que estos son consumidores domésticos de la industria. De acuerdo con Peguero, el impuesto debía ser reconsiderado, ya que la imposición de este fue una “trampa” o “sabotaje” a la Reforma Fiscal.

“Entonces, aquí lo que hay que ver es si queremos defender cinco mil empleos del sector azucarero y 10 mil de haitianos, o queremos defender 200 mil empleos directos de zonas francas y un millón de personas que viven de este sector... Se trata de un asunto de principios: Si cada país, luego de firmar un acuerdo, hace trampa -porque esto es una trampa-, luego de firmado y tener el compromiso de Estado, entonces cualquier país puede hacer lo mismo” (Germosen 2004).

Peguero pidió al Presidente dominicano Fernández que continuara con una postura firme en contra del impuesto y que este no fuera parte de la Reforma Fiscal. En una carta hecha pública de parte de ADOZONA al Presidente de la República, Peguero hace énfasis en la necesidad de eliminar dicho impuesto y sus consecuencias:

“La más reciente acción en contra de la implementación del DR-CAFTA, ha sido la inclusión en el Proyecto de Ley de Reforma Fiscal del párrafo IX, artículo 11, que establece un impuesto de un 25%, sobre el precio de venta ex-embotelladoras a los refrescos y gaseosas que utilicen como edulcorantes, siropes con alto contenido de fructuosa en sus procesos de producción... Consideramos que de aprobarse el Proyecto de Ley de Reforma Fiscal con la citada adición, el país estaría cometiendo una violación a los compromisos asumidos ante la OMC, por representar un trato discriminatorio en contra de las importaciones de edulcorantes” (*Hoy Digital* 2004g).

El economista Luis Manuel Piantini, en una carta de refutación a los planteamientos de Peguero, argumentó que el impuesto del 25 por ciento al sirope de maíz no debía afectar el TLC. Piantini, quien se había expresado en los medios de comunicación dominicanos en favor del impuesto, tuvo que negar acusaciones provenientes del sector de Zonas Francas de que él era un asesor agrícola de la Cancillería, sino que sus planteamientos los hacía como economista independiente aportando a los debates del TLC¹⁵⁴. De acuerdo con Piantini, las expresiones de

¹⁵³ Las expresiones de Rangel fueron suministradas al diario *Hoy Digital* por la industria azucarera dominicana. Rangel también hablaba por sus constituyentes dominicanos de la ciudad de Nueva York.

¹⁵⁴ Piantini había servido como representante de la isla en los directorios ejecutivos del FMI y del Banco Mundial, en participación activa desde el año 1994 en los temas concernientes a la OMC y en los 2 Exámenes de Política Comercial que ha tenido la República Dominicana en su sede en Ginebra. Piantini

ADOZONA creaban confusión ya que: *“puesto que el gravamen introducido en la Reforma Tributaria era un impuesto selectivo al consumo y no sobre el arancel que afecta solo a las importaciones. O sea, que este gravamen no era discriminatorio, puesto que no se aplicaba solamente a las importaciones, sino como bien señala el mismo texto “sobre el precio de venta” y que por lo tanto, al ser un impuesto sobre el consumo interno, este se aplicaba a cualquier producto similar, ya fuese importado o de producción nacional, sin violar los compromisos asumidos ante la OMC, puesto que no constituía un obstáculo al comercio internacional, ni era discriminatorio entre productores nacionales y extranjeros de productos con iguales características.”* (Hoy Digital 2004g).

Según Piantini, el gravamen era a las ventas internas y no a las importaciones. Por ende, no afectaría solo a los productores extranjeros, sino también a los domésticos. Además, señalaba Piantini, todavía el TLC estaba en discusión en ambos países y no se sabía si en los EEUU, con un porcentaje alto de oposición interna al DR-CAFTA, se aprobaría el tratado. Esto era prerrogativa de ambos estados soberanos llevarlo a su ratificación.

Piantini también adujo el mismo conflicto en el caso mexicano cuando ya este país era parte del NAFTA con los EEUU: *“El 1 de Enero del 2002, México que tiene un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América desde la pasada década, introdujo dos impuestos de 20% cada uno (40% en total), sobre las bebidas en específico y la distribución, de refrescos y otras bebidas para los que se utilice cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña. Los Estados Unidos de América, que defiende los intereses de sus productores de maíz con subsidios por valor de unos \$6,000 millones de dólares anuales, no ha denunciado dicho tratado, sino que ha solicitado al órgano de Solución de Diferencias de la OMC que establezca un grupo especial, para que examine estos impuestos y determine si los mismos son violatorios al artículo 111 del GATT de 1994. Este proceso podría durar dos años para que dicho grupo dicte una decisión al respecto. Sin embargo, ya en nuestro país, algunos, han establecido la culpabilidad a las acciones de México antes de ser juzgadas, con lo que se pretende detener la aprobación del gravamen del 25%, atemorizar al país con la no aprobación del TLC por parte del Congreso Americano e impedir que podamos establecer instrumentos de negociación que eviten el colapso y desaparición en el corto plazo, de un sector que aporta a la economía dominicana 200,000 empleos en 10 provincias de la geografía nacional.”* (Hoy Digital 2004g).

Piantini añadió una crítica al proceso de negociación del DR-CAFTA, donde se excluyó al azúcar de caña del convenio, para ser discutido a nivel multilateral en la OMC. A último minuto, poco antes de terminar la última ronda de negociación, los EEUU añadieron una negociación sobre el azúcar, asignándole diferentes cuotas a la isla y otra a los países Centroamericanos del CAFTA. A la República Dominicana, la cual históricamente exportaba grandes volúmenes de azúcar, le fue asignado solo una cuota de 10,000 toneladas métricas. Por otro lado, a los países del istmo, se les asignó una cuota de 81,000 toneladas métricas, a pesar de exportar volúmenes más bajos de dicho

había defendido la existencia de las Zonas Francas frente a los embates de países desarrollados y subdesarrollados que veían el otorgamiento de preferencias impositivas que le otorga la ley dominicana a ese sector como violatorias de los principios de la OMC, y por ende, se veía como un analista objetivo y justo en dichos temas.

producto. El equipo negociador de la isla, entonces, aceptó dicho dictamen, sin realmente considerar la gravedad de la situación, ya que por otro lado, la isla aceptaría importar (o inclusive producir) el sirope de maíz transgénico y subsidiado en su costo de producción por el gobierno de los Estados Unidos, en detrimento de los productores de caña de azúcar de la República Dominicana (*Hoy Digital* 2004g).

Añadía Piantini al debate: *“Soy un firme creyente de la apertura de nuestra economía y de su integración a los mercados internacionales, como la única forma que tenemos de poder crecer, desarrollarnos, aumentar el empleo y asimilar mayores consumidores e inversionistas nacionales a la dinámica de una economía de mercado que eleve el bienestar de la población dominicana, pero también la concertación de un acuerdo mal negociado, o sin las reformas internas necesarias, es peor que un no acuerdo.”*

En sus posturas, Piantini hizo alusión a los problemas de las asimetrías comerciales globales, y en particular a los problemas con la implementación de políticas domésticas que le permitan a la isla seguir llevando a cabo el desarrollo de sus industrias nacionales para ser más competitivas y mantener sus cuotas de mercado locales e internacionales. Para ello, las políticas públicas debían tener la capacidad de crear un ambiente macroeconómico y la aplicación de medidas en sectores domésticos para apoyar la competitividad de estos. Sin embargo, enfatiza la crítica que mientras más se abra la economía nacional se sabe que el Estado dominicano no tiene los medios para financiar al productor local, y los costos son 300 por ciento mayor en comparación con los países centroamericanos, y sin las ventajas en costes laborales y energéticos, los cuales son mayores en la isla. Además, en comparación con los países del Norte, tanto en los EEUU y en Europa hay crédito disponible y en grandes cantidades, haciendo la competitividad de la isla mucho más cuesta arriba, además de una serie de barreras no arancelarias (a través de medidas sanitarias y fitosanitarias) que limitarían la capacidad de exportación de la industria agropecuaria dominicana en esos países. Entonces, para Piantini, la economía dominicana es una de altos costes, lo cual es una barrera al productor local para poder competir, no solo a nivel internacional, sino en el mercado doméstico (*Hoy Digital* 2004g).

Piantini añade: *“Si a este rosario de costos le agregamos los subsidios agrícolas de las economías desarrolladas, que mantienen deprimidos los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales, como es precisamente el caso del azúcar, y las restricciones no arancelarias que se imponen a nuestros productos agrícolas para impedirles acceder a mercados externos como son a través de la aplicación antojadiza de medidas sanitarias y fitosanitarias, no tenemos por qué sorprendernos de la reacción negativa de nuestros productores agrícolas en relación a los textos precipitados en su perjuicio que se incluyeron en la redacción del TLC con los Estados Unidos de América, y de su apoyo a la aplicación del gravamen a las ventas internas de los productos que incluyan en su manufactura el sirope de maíz.”* (*Hoy Digital* 2004g).

A pesar de estas críticas, los representantes del sector de Zona Franca, en particular ADOZONA, seguían firmes con sus posturas del impacto negativo del impuesto al sirope de maíz. Según Peguero, había varias inversiones millonarias provenientes de los EEUU que estaban en riesgo de no llevarse a cabo si el impuesto permanecía. Ello incluía una inversión de US\$160 millones de dos fábricas de tela que estaban en proceso de instalación en la isla. Según el Presidente de ADOZONA, estas

plantas generarían 15,000 empleos y estaban a la espera de la posible imposición del gravamen. Planteaban que el gobierno norteamericano amenazó con dejar fuera a la República Dominicana del TLC si este impuesto se aprueba por el Congreso Nacional. ADOZONA insistía que sin el TLC con los EEUU el sector de Zona Franca se “destruiría” (Plasencia 2004).

Peguero aducía que sin el DR-CAFTA se perderían grandes cantidades de empleo y las empresas de Zonas Francas se marcharían hacia otros países con TLC en la región de Centroamérica y el Caribe, en busca de los beneficios que dichos acuerdos traen. De acuerdo con Peguero, la posibilidad de implementar el gravamen de 25 por ciento al sirope de maíz, creó un ambiente de incertidumbre ante los inversionistas en las Zonas Francas. Sabiendo que el Presidente dominicano Fernández iba a promulgar la Reforma Fiscal, pero sometería al Congreso una enmienda para eliminar el impuesto, Peguero apoyó la medida diciendo: “*no nos queda otra alternativa, para lograr que sobrevivan las relaciones comerciales con los Estados Unidos y el TLC... cómo arreglamos los daños causados y evitar la destrucción total de las zonas francas*”. A ello añadió, que sin el TLC, de tres a cuatro años, la isla se quedaría sin Zonas Francas (Plasencia 2004).

En medio del debate, el Senado dominicano entró en negociaciones con el sector azucarero para eliminar el impuesto, buscando medidas de compensación a los cosecheros de caña y productores de azúcar de la isla. De acuerdo con Alejandro Santos, presidente de la comisión especial que estudiaba esta propuesta, llegar a este acuerdo “*salvaría*” la participación de la isla en el DR-CAFTA. Por otro lado, de acuerdo con el Presidente de la *Federación de Colonos Azucareros (FEDOCA)*, Ignacio Rodríguez Chiappini, esto era discutido dentro del *Comité de Emergencia Agropecuaria*. De acuerdo con Rodríguez Chiappini, parte del problema con el debate del impuesto al sirope de maíz, es que se había creado la percepción errónea de que el TLC solo impactaría en la producción y exportación de la caña de azúcar, cuando la realidad es que este afectaría toda la industria agropecuaria. Así, manifestó que el problema venía de los subsidios norteamericanos a su producción agropecuaria y la competencia desleal que esto crea. A ello añadía que el impuesto al sirope de maíz era más que nada un “*instrumento de negociación*” ante la búsqueda de la posibilidad de que haya una salida consensuada al conflicto político económico (Germosen 2004).

Finalmente, en la noche del 27 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados eliminó el impuesto al sirope de maíz derogando el párrafo noveno del artículo 375 de la *Ley de Reforma Tributaria*. El proyecto había sido declarado con urgencia y aprobado tras dos lecturas consecutivas después de tres horas de debate, con 104 votos en favor de un total de 117 diputados. Durante el debate, inclusive, muchos de los defensores del impuesto, luego votaron en contra de este, aduciendo que se debían, entonces, buscar medidas compensatorias para el sector cañero. Justificando su voto favorable a la eliminación del impuesto, el presidente de la Cámara Baja, Alfredo Pacheco dijo: “*No estoy ni a favor ni en contra de ese tratado, pero sí quiero recordarles que si no se concluye, vamos a quedar, junto a Haití, Venezuela, Cuba y Colombia, aislados; es decir, de lo que se trata en este momento es del aislamiento en que caería la República Dominicana*” (Peña 2004).

3.5.3 El debate tributario

Como un debate más amplio relacionado con el impuesto al sirope de maíz, se planteaba en la isla una Reforma Fiscal cónsona con las pérdidas de ingresos que traería el TLC al fisco. La Reforma también era una condición para lograr un nuevo acuerdo “*Stand By*”¹⁵⁵ con el FMI, después del colapso de los bancos privados (el caso BANINTER¹⁵⁶) y asegurarse un nuevo préstamo. Además, la eventual entrada en vigor del DR-CAFTA debía estar acompañado de importantes cambios institucionales y leyes para hacer viable la liberalización comercial en comparación con los otros países signatarios.

Esto llevó a un debate en el seno de la política dominicana en relación con la necesidad de la Reforma Fiscal, para cumplir con los requisitos del DR-CAFTA y compensar la pérdida de ingresos fiscales. Ahora la urgencia de tal reforma tomaba pertinencia debido a que se entendía que si la República Dominicana no enarbolaba la reforma necesaria (i.e. a los niveles de reforma y tributos fiscales que ya tenían los países centroamericanos para llevar a cabo su ingreso al TLC), la isla podría ser calificada por el presidente de los EEUU como no apta para entrar en vigencia en el acuerdo, debido a la existencia de impuestos que hacen no funcionales el proceso de apertura comercial, tal como el impuesto de 13 por ciento por la *comisión cambiaria*¹⁵⁷ sobre las importaciones.

Según Méndez (2005), ni el gobierno ni el sector privado conocían de tal interpretación del tratado. Esta interpretación surge a raíz de una reunión que tuvo este sector con el presidente Fernández, en la cual abogados asignados por el sector privado entendían el poder que tenía el ejecutivo norteamericano para frenar el ingreso de la isla, aunque el acuerdo fuese ratificado por ambos congresos nacionales. Por ende, ahora se buscaría un consenso nacional para aprobar una Reforma Fiscal cónsona con la entrada al libre comercio y, por lo tanto, que el TLC y la Reforma¹⁵⁸ fueran aprobadas

¹⁵⁵ El acuerdo “*Stand By*” con el FMI planteaba una Reforma Fiscal que implicaba una serie de ajustes fiscales y controles más rígidos para supervisar el sistema financiero de la isla.

¹⁵⁶ El Banco Intercontinental (i.e. BANINTER) fue sujeto de un caso de investigación y fraude corporativo, al colapsar en el año 2003. Era el segundo banco más grande de capital privado en la isla. Su colapso llevó a la crisis financiera dominicana del 2003 y a negociaciones con el FMI.

¹⁵⁷ De acuerdo con Francois Gianviti, Consejero Jurídico, en una carta de Elbio Rosselli, del 25 de junio de 2004, explica cómo funcionaba la “Comisión Cambiaria a las Importaciones”: “*La "comisión cambiaria" se recauda en virtud de la autoridad legal del Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Desde su introducción en enero de 1991, la comisión ha sufrido varios cambios en la forma como se cobra. Inicialmente, se pagaba sobre las ventas de divisas y se calculaba como porcentaje del tipo de cambio de venta. Sin embargo, desde agosto de 2002, en conformidad con el Acuerdo entre el BCRD y la Dirección General de Aduanas (DGA) de 22 de agosto de 2002, la comisión ha sido recaudada en su totalidad por la Dirección General de Aduanas. Además, aunque se sigue haciendo referencia a ella como una "comisión cambiaria" (porque se recauda sobre la base de la autoridad que tiene el BCRD para cobrar una comisión sobre las ventas de divisas), la comisión ya no se paga sobre las ventas de divisas. Se paga en cambio como condición para la importación de mercancías y la cuantía de la comisión se calcula ahora exclusivamente sobre la valoración CIF de las mercancías importadas según lo determinado por la Dirección General de Aduanas (artículo 1 del Acuerdo entre el Banco Central de la República Dominicana y la Dirección General de Aduanas). Con arreglo al aviso de la Resolución N° 1 de la Junta Monetaria de 22 de octubre de 2003, la tasa de la comisión se elevó al 10 por ciento en octubre de 2003*”.

En línea: http://www.sice.oas.org/DISPUTE/wto/ds302/anexoD_s.asp

¹⁵⁸ En el debate sobre la reforma fiscal necesaria para implementar el acuerdo de libre comercio, planteaba cambios de mayor proporción. De acuerdo con Guarocuya Félix, director de la *Oficina Nacional de Planificación* (ONAPLAN), sería la reforma estructural más grande que vería el país desde la primera invasión norteamericana en 1916. Ello significaba que la isla, debido a la Reforma Fiscal, pasaría por una

simultáneamente (Méndez 2005). En la medida que se aprobase el TLC en el resto de los países centroamericanos, atrasándose en la República Dominicana, se entendía que la isla perdería en inversiones y oportunidades. Por lo tanto, existía la urgencia de plantear la Reforma tributaria.

La preocupación por la Reforma Fiscal se hacía eco también en diferentes sectores del país. Un grupo de treinta y tres asociaciones del sector empresarial hicieron expresiones de preocupación ante problemas de tener las capacidades y las instituciones del país listas para poder insertarse al DR-CAFTA. Este sector, en una rueda de prensa representados por la *Asociación de Industrias de la República*, se planteaba la necesidad de hacer cambios en la adaptación de la política fiscal y transformaciones institucionales para ser más competitivos ante los otros miembros del tratado. Ante la necesidad de la Reforma Fiscal, se planteaba la urgencia de equiparar las políticas fiscales del país con los mencionados socios comerciales antes de la ratificación del acuerdo. En un documento expuesto por estos sectores, enfatizaban la necesidad de fortalecer las capacidades productivas nacionales y fomentar una economía basada en las exportaciones¹⁵⁹.

Gran parte de la preocupación de estos sectores, tal y como lo exponía el documento, eran las deficiencias del sector productivo y su falta de competitividad debido a la ausencia de reformas en el sector impositivo. Ante la coyuntura, estos expresaron que se estaba presentando dentro del marco del estancamiento de las exportaciones no tradicionales y con una balanza negativa con sus socios centroamericanos.

Por ende advertían: *“existiendo un compromiso para ratificar nuestra incorporación a este acuerdo, estamos obligados a advertir que todavía no se han creado tales condiciones, por lo que corremos el riesgo de conducir voluntariamente al país y a sus sectores productivos a un despeñadero económico, debido a la existencia de trabas que crean graves condiciones de desigualdad frente a nuestros socios comerciales... Como nuestros productores de bienes y servicios no pueden competir en igualdad de condiciones a las de los participantes en el RD-CAFTA (TLC con Estados Unidos y Centroamérica), el Poder Ejecutivo y el Congreso deben garantizar a sus productores, como lo hacen las demás naciones signatarias del tratado: reglas que nos permitan participar equitativamente en este nuevo mercado”* (Plasencia 2005).

Esta postura debe llamar la atención, ya que los sectores que se sentían amenazados por el TLC, eran de producción doméstica, lo cual siendo una postura de parte de los industriales dominicanos, también incluía la producción de alimentos procesados (y otros bienes agropecuarios) que se consideran parte de este sector. Una de las críticas que se le ha hecho al Sector de Zonas Francas, era precisamente su falta de

modificación del sistema institucional, los términos de comercio, más pérdida y cambios en el sector productivo y empleos (Ramírez 2005).

¹⁵⁹ El documento lo firmaban diferentes industrias del sector productivo que incluían embotelladores de aguas purificadas y de bebidas gaseosas; de embutidos y procesadores de carnes; Empresas Industriales de Herrera, fabricantes de dulces; hacendados y agricultores; industriales de la región del norte; industria de la harina; farmacéuticas dominicanas; industrias gráficas; industrias y empresas del municipio de Haina; procesadores de cacao; incluía asociaciones dominicanas de calzados, fabricantes de cerveza, lácteos, ron e industrias textiles. También asociaciones como las cámaras de comercios de Santo Domingo y Santiago; el Comité de Emergencias Agropecuarias; la Confederación de Pequeñas y Medianas Empresas, la Junta Agro Empresarial Dominicana, entre otras (Plasencia 2005).

enlaces en las cadenas de producción con los sectores domésticos dominicanos. Al Estado perder ingresos del fisco con el TLC, tenía entonces que buscar impuestos del consumo, poniendo más presión a la población y a los sectores domésticos productivos nacionales a través del *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*¹⁶⁰, sabiendo que mucha de la nueva carga impositiva caería sobre ellos, y no sobre las Zonas Francas, las cuales estaban libres de impuestos y recibían incentivos para la inversión extranjera.

A través de la creación de un *Gabinete de Coordinación Económica*, el gobierno de la isla declaraba que era necesario compensar las pérdidas de los ingresos asociados a la reducción de los impuestos de la comisión cambiaria y transacciones financieras pautadas para la puesta en vigor del DR-CAFTA (Cabrera 2005a). El Estado dominicano tendría que compensar la pérdida de sobre más de RD\$30,000 millones con la desgravación arancelaria. Esto incluyó la introducción del IVA a alrededor de 200 productos que estaban exentos. Se excluía la canasta familiar, las medicinas y la educación, pero incluía productos como el azúcar, aceite y café¹⁶¹ (Mejía 2005).

De acuerdo con la *Cámara de Comercio y Producción de Santiago*, debía establecerse un consenso entre el sacrificio contributivo entre la empresa privada y la pública, y que esta última controle la corrupción y el gasto público. De acuerdo con estos sectores, la Reforma debe aplicarse lo antes posible, para estar lista para la entrada en vigor del DR-CAFTA. Estos argumentaban que uno de los problemas que tenía el país dentro del marco del TLC vigente con Centroamérica era que las importaciones provenientes de esta región solo pagaban el IVA. En el caso de los países centroamericanos, estos tienen cero impuesto de arancel para la maquinaria y no pagan recargo cambiario, a diferencia de la isla.

Por ende, exigían que no se le aplicara incrementos de gravámenes al sector productivo nacional. Comparativamente, los sectores productivos domésticos tenían más impuestos que el resto de los países miembros del DR-CAFTA y la isla no debía entrar al TLC bajo una desigualdad fiscal haciéndolos menos competitivos. Por ende, alegaba este sector, la Reforma Fiscal era ahora “*obligatoria*”, ya que de ser pospuesta, la isla entraría en una situación impositiva insostenible para el sector productivo. Así también, las reformas fiscales del pasado habían aumentado los impuestos a los mismos

¹⁶⁰ En República Dominicana el IVA es comúnmente conocido como el *Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)*. Para propósito de nuestra investigación le denominamos *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*. De acuerdo con el diccionario en línea ABC: “*El impuesto al valor agregado (IVA) es un impuesto o tasa que se cobra sobre la adquisición de productos y servicios o sobre otras operaciones en distintos países del mundo. El IVA o impuesto al valor agregado es una tasa común en países de Hispanoamérica y Europa que tiene lugar en la compra de bienes y servicios como una forma recaudatoria por parte del Estado sobre el consumidor final. Se trata de un impuesto indirecto, en la medida en que la entidad fiscal correspondiente no lo percibe de forma lineal o directa, sino que depende de la paga de este tributo por parte de cada uno de los intermediarios que intervienen en la venta de un producto. En otras palabras, cada miembro de la cadena de valor debe pagar al miembro inmediatamente anterior una carga o impuesto que se adhiere al precio del producto y lo percibe luego en su forma proporcional por el miembro sucesor. El consumidor o usuario final es, en definitiva, el que se hace cargo del impuesto. El resto de los actores deben rendir cuentas ante el organismo fiscal del IVA pagado (o crédito fiscal) y el IVA cobrado (o débito fiscal), de forma de liquidar la diferencia entre ambos.*” En línea: <https://www.definicionabc.com/economia/impuesto-al-valor-agregado.php>

¹⁶¹ En términos generales, la compensación por los aranceles que se eliminarían se compensarían de la siguiente manera: IVA RD\$11,500 millones, hidrocarburos RD,6000 millones, el Impuesto Sobre la Renta RD\$2,000 millones, impuesto a bebidas alcohólicas y cigarros RD\$2,400 millones, e impuesto a emisión de matrículas RD\$3,620 millones, que representarían unos ingresos de RD\$27,179 millones.

contribuyentes y, por ende, ahora tocaba ampliar su base, y no cobrarle más a los mismos sectores que siempre han aportado al fisco¹⁶² (Plasencia 2005).

Ante estos debates, se constituyó una *Comisión Técnica del Diálogo Nacional para la Reforma Fiscal*, en la que se presentaban divisiones claras entre el sector privado y los funcionarios del gobierno. El *Comité* discutió que entre las medidas que se aplicaran estaba implementar el IVA a todos los alimentos de la canasta familiar, aumentar los impuestos sobre la renta y gravar los ahorros y las importaciones. Como arreglo entre las partes se debía entregar un informe a la *Comisión de Alto Nivel*, integrada por los tres principales partidos políticos, el gobierno y el sector empresarial para llevar a cabo una convergencia ante el Congreso Nacional para agosto (Paniagua 2005).

Tras un proceso de negociación, el gobierno y el sector empresarial allanaron el camino para la Reforma Fiscal, creando una nueva serie de impuestos para compensar los RD\$31,000 millones que dejaría de recibir el fisco dominicano con la entrada del TLC. Ello incluía la ampliación del IVA a unos 200 productos, exceptuando la canasta familiar, las medicinas y la educación¹⁶³. No obstante, no se lograron las demandas de sectores sindicales y sociales que exigían un aumento del gasto social de 6.8 a 10 por ciento y que no se le añadieran impuestos al café, azúcar y aceite (considerado por algunos como parte de la canasta familiar) bajo el alegato que ya no pagarían comisión cambiaria. Así, surgieron críticas porque no se gravarían ni los intereses de los depósitos a los “*grandes ahorrantes*” ni a imponerle impuestos a las Zonas Francas (Mejía 2005).

Las críticas a la Reforma Fiscal fueron claras desde un principio, al presentar que el IVA afectaría a las clases más vulnerables, siendo desproporcionada ante la carga impositiva que recaería en ellas y no en las clases altas y las transnacionales con operaciones en la isla. Tal lo enfatizó el vicepresidente del *Consejo Nacional de la Unidad Sindical* (CNUS), Rafael Abreu, aduciendo que ello llevaría a un aumento de la pobreza. El mismo CNUS le proponía al gobierno que solo con un mayor incremento del gasto social, se podría de alguna manera aliviar la carga desproporcionada que resultaría de la Reforma Fiscal (Marte 2005c).

La República Dominicana era uno de los países en América Latina y el Caribe que menos gasto social invertía y habría que plantear una mejor distribución de esos recursos (Mejía 2005). La propuesta de CNUS se basaba en aumentar el gasto social cada año hasta el 2010, hasta un 14 por ciento (que es el promedio en el resto de América Latina) en los renglones de educación, salud y seguridad social (en República Dominicana era solo el 6 por ciento). Durante este periodo, el gasto social en Dominicana era menor que en Bolivia, Barbados y los países centroamericanos con quien compartiría

¹⁶² Además, ante la inminente entrada en vigencia del TLC, el FMI propuso la modificación de la Reforma Fiscal para atender las pérdidas de los ingresos aduaneros. Entre las propuestas del FMI se encontraba la eliminación del subsidio al gas propano o GLP, medida polarizadora y que tendría fuertes repercusiones socioeconómicas.

¹⁶³ Otros puntos importantes acordados fueron la creación de un impuesto por emisión de matrículas para compensar el 13 por ciento por CIF (Costo de Importación y Flete) que el Estado dejaría de percibir; otro gravamen para los hidrocarburos que equipare los que pagan los combustibles por la comisión cambiaria; un 2% del Impuesto Sobre la Renta (ISR) al valor de las importaciones; el aumento de 10% a 15% a la retención de servicios profesionales de personas físicas; incremento de 2% a 5% de retención de pagos al Estado; un nuevo impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas y los cigarrillos para compensar RD\$2,400 millones; y un aumento para el próximo año de la tasa de ISR a un 28% por personas físicas y sociedades a partir de los RD\$900,000. Sin embargo esta tasa se irá reduciendo un punto cada año hasta el año 2009 cuando se eliminarán las exenciones.

el TLC. El CNUS advertía que una vez entrase en vigencia el DR-CAFTA, el impacto en el empleo y el sector productivo sería estremecedor, debido a que la mayoría de las empresas nacionales eran pequeñas y no estaban en condiciones de competir con las transnacionales norteamericanas (Marte 2005c).

Según Abreu, bajo el IVA, el 98 por ciento de los impuestos lo pagarían los más pobres, mientras solo el 18 por ciento afectaría a los sectores más pudientes. El IVA no tocaba a las empresas foráneas en Zonas Francas y sugería que con solo el pago de un 1 por ciento (equivalente a RD\$1,000 millones) podrían aportar algo más que trabajos mal remunerados. Abreu indicó que el gobierno se negaría a imponerles impuestos a las foráneas con el argumento de que ello haría las Zonas Francas menos competitivas que aquellas de Centroamérica y, además, un impuesto sobre el ingreso también espantaría a otros instrumentos financieros y de inversión. Además alegó que la reforma conllevaría un aumento en la canasta básica del dominicano. Aunque los empresarios la justifican como una reestructuración necesaria para la competitividad, según Abreu, estos no querían cargar con la carga impositiva y le pasaron la factura y costes a la población. Para que la República Dominicana pudiera ser competitiva a nivel global, tendría que superar las bajas tasas de escolaridad y una preparación técnica deficiente que habría que apoyar con el gasto social, si el país había de prepararse para el impacto del TLC (Marte 2005c).

Por otro lado, el sector agropecuario, representado por la JAD, concertó un “*Diálogo Ampliado*” con otros sectores, incluyendo el gobierno, en una discusión sobre la Reforma tributaria. La opinión de los sectores agrarios afirmaba que la Reforma los ponía en desventaja ante otros sectores empresariales que apoyaban la ampliación del IVA, que incluye alimentos de la canasta básica o familiar. Por un lado, con un incremento en el costo de producción, los industriales le pueden pasar el costo a los consumidores, pero en el caso de la agricultura, y en particular de los alimentos procesados, no se puede traspasar el costo final a la fábrica de procesamiento como último eslabón en la cadena de producción. Considerando que la actividad agraria es riesgosa, en la cual no hay seguros (por ejemplo, puede tener un impacto negativo un fenómeno atmosférico o el incremento costes), un gravamen puede ser contraproducente y hacer a la industria agropecuaria menos competitiva.

En dicho diálogo, los representantes del gobierno expusieron que en el caso del sector agropecuario, el IVA alcanzaría productos con un componente industrial. Ello incluía el café, el cacao y el azúcar procesado, las habichuelas, los gandules y los aceites enlatados. Diferentes sectores participantes encontraron esta propuesta injusta, ya que entendía que un bien procesado o enlatado producido en la República Dominicana no debía estar sujeto a un impuesto si, por otro lado, un producto similar que se importaría de otros miembros del DR-CAFTA entraría libre de impuestos, creando una desventaja para el producto nacional.

En una reunión posterior en las instalaciones de la JAD, alrededor de ochenta líderes del sector agropecuario se dieron cita para discutir las propuestas del gobierno en relación con la ampliación del IVA a estos productos agro-manufacturados. Bajo voto unánime, los representantes del sector votaron para que se pudiese mantener una posición ante el gobierno de tasa cero sobre los impuestos para los insumos, productos y maquinarias necesarias para la producción agropecuaria. Ello incluiría una reunión posterior con miembros del gobierno para llegar a un acuerdo final sobre el asunto. Los sectores en disputa se entronaban ante un balance difícil, permitiendo al Estado

dominicano recuperar los ingresos que se perdían con el TLC y, por otro lado, compensar al sector agropecuario para poder ser competitivo una vez entrase en vigor el DR-CAFTA. Un arma que tendrían los productores agrarios era la amenaza eleccionaria, donde esperaban que los congresistas no ratificasen el convenio sin establecer compensaciones a este sector, de lo contrario, el voto rural equivalía a un 38 por ciento de esa población (Martínez Rojas 2005).

Hubo un número de agricultores que favorecían la implementación de un nuevo programa que la *Secretaría de Estado de Agricultura* proponía entrase en efecto antes del DR-CAFTA. El propósito era proveer a los productores tradicionales y de nuevas cosechas la protección necesaria antes que el acuerdo de libre comercio entrase en vigor. Entre los sectores agropecuarios se buscaba que la reforma tributaria llevase a la protección de rubros agrícolas tradicionales como el café y el cacao. En el primer caso, se temía que la puesta en vigencia del IVA a la producción y comercialización del café llevaría a encarecer el producto de tal manera que podía hacer desaparecer la caficultura. Si los costos encarecían por encima de la producción, ello aumentaría la importación del café de países del Sudeste asiático, por ejemplo siendo, aun con flete, más baratos que el producto nacional. También preocupaba que debido a la Reforma Fiscal, se desmontara la producción local del café que era de gran importancia en regiones del país desde hacía varios siglos. A ello se aducía que el cultivo del café era importante porque proveía una fuente de empleo, además de que su cultivo es eco amigable, ya que evita la deforestación de las zonas altas. Por ende, pedían al Congreso Nacional que se tomase en cuenta la importancia de esta industria y que no se permitiese quebrar ante la competencia (Cabrera 2005b).

Por otro lado, en una rueda de prensa, la JAD pedía al gobierno¹⁶⁴ que no implementase los impuestos al sector agropecuario del país que no tengan los productores de países con los cuales van a competir en el marco del DR-CAFTA. La JAD, entonces, rechazó el IVA en los insumos esenciales que utiliza la agropecuaria nacional, además de pedir los mismos incentivos que tienen sus competidores. De no ser así, la JAD advertía, el país se inundaría de productos extranjeros más baratos que los locales poniendo en riesgo la producción nacional. Tomando esta postura ante la Reforma Fiscal, la JAD entregó un comunicado al presidente Leonel Fernández y a los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado. En el documento firmado por 39 organizaciones del sector agropecuario tomaron las siguientes posturas (Rubens 2005a):

- *Reiterar al gobierno dominicano y al Congreso Nacional la necesidad de mantener, como ha sido hasta ahora, la exención del pago del ITBIS (IVA) a los insumos, equipos y maquinarias utilizados en la producción agropecuaria.*
- *Mantener nuestra posición de que se excluyan los terrenos rurales, así como la infraestructura productiva agropecuaria y agroindustrial, del pago del 1% del impuesto a los activos.*
- *Que se excluya del pago del impuesto Ad-valorem de un 15% las matrículas de vehículos de motor empleados exclusivamente en la agropecuaria, como son*

¹⁶⁴ En esa actividad hablaron José Antonio Martínez Rojas, presidente; Mario Velázquez, vicepresidente y Osmar Benítez vicepresidente ejecutivo de la JAD, así como Cesáreo Contreras, presidente de la Asociación Dominicana de Hacendados y Agricultores y Miguel Zaglul, del Patronato Nacional de Ganaderos. A la rueda de prensa también asistieron el Presidente del Senado, Andrés Bautista, productor avícola, y otros agro empresarios.

- tractores, cosechadoras, motocultores, cortadoras y niveladoras, entre otros.*
- *Creemos que en la coyuntura actual, el sector agropecuario dominicano debe ser apoyado para que se transforme, modernice, reconvierta y compita en condiciones similares a los productores de los países integrantes del DR-CAFTA.*
 - *Proponen que en lugar de crear cargas impositivas, que se traducirán en factores de costos y que serán pagadas por productores y consumidores, se estimule un aumento de la competitividad, creando condiciones favorables para la incorporación de tecnologías que aumenten la productividad, reduzcan las pérdidas y mejoren la calidad e inocuidad de los productos.*
 - *Reiteramos nuestra propuesta de realizar una Alianza Estratégica Gobierno-Congreso Nacional y sector productivo agropecuario para aprovechar el Proyecto de Reforma Tributaria y reposicionar de manera competitiva la actividad agropecuaria y agroindustrial.*
 - *Creemos oportuno poner en marcha un Programa de Apoyo Directo a los Productores de los bienes más sensibles a la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, particularmente, a los productores de arroz, habichuelas, leche, ajo, caña de azúcar, cebolla, carne de res, cerdo y pollo.*

En las negociaciones con el gobierno, estas 39 organizaciones representativas del sector agropecuario, consideraron llegar a importantes avances en sus conversaciones, pero no pudieron resolver de manera satisfactoria su preocupación ante la imposición del IVA a los insumos esenciales que utiliza el sector. Desde el comienzo de las negociaciones de la Reforma tributaria, los sectores agrarios se habían reunido con los líderes de todos los partidos políticos, legisladores, la *Comisión de Finanzas* de la *Cámara de Diputados*, para buscar un trato diferenciado para lo que consideraban el sector más vulnerable del país.

De acuerdo con la JAD, en las zonas rurales vivían más de tres millones de dominicanos, por lo general bajo condiciones de pobreza; pero producían el 70 por ciento de los alimentos que consume la población. La JAD mencionaba que ello incluía la contribución del 12 por ciento del PIB, el 20 por ciento de los empleos nacionales y la generación de alrededor de US\$500 millones de divisas. Por ende, ahora con la entrada en vigor del DR-CAFTA, el sector agropecuario estimaba que tendría que enfrentar una lucha desigual donde los productores de EEUU gozaban de amplias ventajas que no tenían los productores dominicanos (Rubens 2005a).

De acuerdo con Carvajal (2005) los diputados del Congreso Nacional no estarían de acuerdo en ratificar el tratado a menos que se aprobasen medidas compensatorias para que garantizaran que los productores domésticos pudiesen ser competitivos. Eso incluía la Reforma Fiscal, que era no solo parte de un nuevo acuerdo con el FMI, sino también imprescindible ante la necesidad de eliminar la comisión cambiara y sustituir los ingresos con la eliminación de los aranceles como parte del TLC. Por ende, el Congreso Nacional, realizó contactos con los diferentes grupos domésticos dominicanos buscando medidas para un consenso. Finalmente, en diciembre de 2005, el Congreso Nacional aprobó la tan controversial Reforma Fiscal necesaria para ajustarse a la pérdida de ingresos por parte del Estado con la integración al DR-CAFTA. La Reforma fue un gran debate entre el ejecutivo, dirigido por el PLD y su presidente Leonel Fernández, y la legislatura, en su mayoría controlado por el PRD, además de los diferentes sectores que buscaban no verse

afectados por la Reforma y la pérdida de ingresos que el Estado afrontaría con la entrada en vigencia del TLC.

El tiempo apremiaba, ya que se suponía que el DR-CAFTA entraría en vigor en 1 de enero del 2006. Después de varias enmiendas, el proyecto final presentó unos ingresos al fisco de RD\$24,359.2 millones en vez de los RD\$31,477 al que aspiraba el ejecutivo. La Reforma incluía más impuestos a la gasolina Premium, el gasoil, 1.5 por ciento a las ventas brutas, 17 por ciento a los vehículos nuevos y un aumento del 5 por ciento sobre la renta de los que ingresan más RD\$900,000 mil al año. Se excluyó los aceites comestibles, los azúcares y los insumos agrícolas que se habían propuesto gravar con el IVA (Peña 2005).

En fin, a pesar del debate que suscitó la Reforma Fiscal, su propósito sirvió para permitir la entrada de la isla al marco del TLC y compensar por la pérdida de impuestos con la liberalización comercial. El sector de Zonas Francas quedó exento de cualquier tipo de contribución al fisco dominicano y la carga impositiva se extendió a las industrias nacionales (con algunas excepciones) incluyendo el sector agropecuario y la población en general, sin que ello conllevara un mayor gasto social ni proceso económico de redistribución.

3.6 Resultados de las negociaciones del DR-CAFTA para el sector agropecuario dominicano

Veremos los resultados de las negociaciones para la isla en relación a los productos agropecuarios haciendo un examen crítico de su implementación.

3.6.1 Canastas de desgravación arancelaria

El proceso de desgravación arancelaria bajo el DR-CAFTA fue organizado a través de canastas en la cual cada una implica un desmonte arancelario. La siguiente tabla describe las canastas:

**Tabla 1: Canastas de desgravación relevantes
para la República Dominicana en el DR-CAFTA***

Canasta	Descripción
A	Desmante arancelario inmediato de 100%. Arancel eliminado en año 1
B	Desmante lineal en 5 años. Arancel eliminado en año 6.
C	Desmante lineal en 10 años. Arancel eliminado en año 11
D	Desmante lineal en 15 años. Arancel eliminado en año 16
E	Años 1-6: arancel fijo; años 7-10: reducción anual de 8.25%; años 10-15: reducción anual de 13.4%. Arancel eliminado en año 16
F	Años 1-10: arancel fijo; años 10-20: reducción lineal hasta eliminación
G	Situación de libre comercio. Permanece en libre comercio
H	Arancel de Nación Más Favorecida (NMF)
M	Años 1-2: reducción anual de 2%; años 3-6: reducción anual de 8%; años 6-9: reducción anual de 16%; Arancel eliminado en año 10
N	Desmante lineal en 12 años
O	Años 1-6: arancel fijo; años 7-10: reducción anual de 10%; años 11-14: reducción anual de 12%. Arancel eliminado en año 15
V	Años 1-10: arancel fijo; años 11-15: reducción anual de 8%; años 16-19: reducción anual de 12%. Arancel eliminado en año 20
W	Desmante lineal en 4 años. Arancel eliminado en año 5
X	Año 1: arancel fijo; años 2-5: desmante lineal. Arancel eliminado en año 6
Y	Años 1-5: reducción anual de 15%; años 6-9: reducción anual de 5%. Arancel eliminado en año 10

*Fuente Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:21)

Tal como indica la tabla, las canastas A,B,C, D, E, F, G, H, M, N, O, V, W, X e Y explican el proceso de desgravación que le toca a la República Dominicana. La mayoría de los productos dominicanos exportados a EEUU quedarían bajo liberalización comercial completa. El 98.2 por ciento están bajo la canasta A o G, estos son 271 líneas de 281 en total. Solo 5 líneas de exportación de la isla quedaban bajo canastas como contingentes arancelarios¹⁶⁵

3.6.2 Acceso al mercado de los EEUU

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:21) prácticamente todas las líneas arancelarias de los productos agrícolas y agroindustriales exportados de la isla hacia EEUU (98.2 por ciento) entrarían bajo libre comercio. Estas quedarían bajo la canasta A o G. Solo 5 líneas de exportaciones dominicanas a los EEUU quedarían bajo

¹⁶⁵ La Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas (OTCA) define un contingente arancelario como: “Un contingente arancelario es un volumen definido de importación de productos agropecuarios que gozan de un trato arancelario especial, ya sea un arancel de 0% a las importaciones realizadas dentro de ese volumen o un arancel más bajo que el arancel fijado como máximo para el resto de importaciones fuera de este volumen. Los contingentes arancelarios de importación se constituyen en una importante herramienta para que los Gobiernos lograran garantizar, durante algunos años (período de transición), la protección arancelaria que antes de las negociaciones tenían ciertos productos, abriendo al mismo tiempo una ventana a la competencia (nivel de acceso mínimo al mercado), mediante la fijación de contingentes arancelarios de productos con aranceles preferenciales. En ese sentido se inscriben los contingentes negociados dentro del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA). Desde la entrada en vigor del DR-CAFTA para la República Dominicana el 1ro. de Marzo de 2007, se han realizado cuatro ejercicios de asignación de contingentes arancelarios, bajo las disposiciones legales contenidas en el reglamento que establece el proceso para su asignación y administración.” <http://www.otcasea.gob.do/contingentes-arancelarios-dr-cafta/>

contingentes arancelarios ¹⁶⁶. Como mencionan estos autores, esta cifra no debe sorprender, si consideramos que antes del acuerdo, ya el 98.2 por ciento pagaba menos del 1 por ciento de arancel.

En la siguiente tabla vemos una lista de los productos dominicanos que quedaron bajo los contingentes arancelarios bajo el TLC y cómo eventualmente quedarían totalmente liberalizados, a partir de quince a veinte años:

Tabla 2: Contingentes arancelarios de los Estados Unidos para importaciones desde la República Dominicana consignados en el DR-CAFTA*

Año	Carne bovina	Queso	Productos lácteos diversos	Leche, crema y leche condensada	Helados (en litros)
1	1,320	413	110	220	160,194
2	1,440	450	120	240	174,757
3	1,560	488	130	260	189,320
4	1,680	525	140	280	203,883
5	1,800	563	150	300	218,446
6	1,920	600	160	320	233,009
7	2,040	638	170	340	247,572
8	2,160	675	180	360	262,135
9	2,280	713	190	380	276,698
10	2,400	750	200	400	291,261
11	2,520	788	210	420	305,824
12	2,640	825	220	440	320,387
13	2,760	863	230	460	334,950
14	2,880	900	240	480	349,513
15	ilimitada	938	250	500	364,076
16	ilimitada	975	260	520	378,639
17	ilimitada	1,013	270	540	393,202
18	ilimitada	1,050	280	560	407,765
19	ilimitada	1,088	290	580	422,328
20	ilimitada	ilimitada	ilimitada	ilimitada	ilimitada
Canasta de D desgravación		F	F	F	F

*Fuente de Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:23)

Uno de los productos que más perdía con las negociaciones del DR-CAFTA, era precisamente uno de los considerados “tradicionales” y de los cuales la economía dominicana había dependido grandemente en su etapa de sustitución por importaciones, el azúcar. De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:24) los países centroamericanos eran los grandes ganadores en el acceso al mercado estadounidense para su producción de azúcar. Como mencionamos con anterioridad, la República Dominicana gozaba de unas cuotas preferenciales históricas en su relación con los EEUU. Con la firma del TLC, la cuota de la isla seguía siendo superior a la de los países del istmo, sin embargo, el incremento anual era más bajo para la República Dominicana.

Lo países centroamericanos, entonces, ganaban un mayor incremento de sus cuotas mientras la República Dominicana terminaría con una reducción de su participación. De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:24): “*El caso del*

¹⁶⁶ Las líneas bajo contingentes arancelarias serían los capítulos 0402 (leche, crema, productos similares) y 0406 (quesos y cuajadas).

azúcar ha sido el más controvertido de todos, y con todo derecho... En efecto, aunque la cuota actual de la República Dominicana en ese mercado es significativamente superior a la de los demás países (185,335 toneladas), el incremento anual de la cuota dominicana es dramáticamente más bajo que en el resto de los países... Sin embargo, la República Dominicana verá incrementada su cuota en apenas 10,000 TM [toneladas métricas] en el primer año del acuerdo, lo que equivale a poco más del 5%, y un incremento anual de 200 TM. En contraste con los países de Centroamérica, en el año 15, la República Dominicana terminará con una reducción de su participación desde 59.6% hasta 42.9%... De esta forma, mientras para los países de Centroamérica la cuota de exportación de azúcar a los Estados Unidos se duplicaría en 15 años, todos ellos sin excepción ganando participación de mercado, para la República Dominicana crecería en apenas un 7% en todo el período, lo que implicaría una pérdida de participación de mercado. Al ritmo del incremento convenido en el DR-CAFTA, la República Dominicana duplicaría su cuota en el mercado de los Estados Unidos en unos 878 años.”

En el caso de productos que estaban protegidos selectivamente en los EEUU, se daba una liberalización parcial que afectaba la exportación de vegetales. Por ejemplo, la totalidad de las líneas de tomates y vegetales quedaron libres de cargas arancelarias de inmediato. Por otro lado, se mantenía la protección temporal de los productos lácteos.

Entonces, en términos de las exportaciones de la isla hacia los EEUU, casi todos los productos de origen agropecuario entrarían libre de aranceles bajo el TLC. De acuerdo con Isa-Contreras y Aquino-Gomera (2004:25) como ya la mayoría de estos entraba libre de aranceles, o con unos muy reducidos, la ganancia neta del acuerdo fue muy baja.

3.6.3 Apertura de la República Dominicana

Viéndolo desde la otra perspectiva, o sea, la apertura de la isla a los productos norteamericanos (i.e. qué cedió la República Dominicana en las negociaciones hacia la reciprocidad comercial). De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:26) el régimen agropecuario dominicano “*sufriría un profunda modificación*”, al liberalizarse el comercio de dichos productos, los cuales quedarían desgravados en los 19 años siguientes. El desmonte arancelario sería más rápido para aquellas mercancías que pagan menos arancel y más lento para las de arancel más alto¹⁶⁷.

En el caso de aquellos productos con contingentes arancelarios¹⁶⁸, cuatro de estos fueron colocados en la canasta D (desmonte de aranceles lineal por 15 años – exceptuando el maíz colocado en la canasta A), estos productos eran azúcar, cebolla y ajo. Los otros cuatro, carne de pollo (muslos y trozos), leche en polvo, arroz (descarillado y blanqueado) y frijoles, se mantenían bajo régimen de cuotas. Se iría desmontando los aranceles respectivamente a través de 10 a 20 años.

Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:27-28) señalaron que en el caso de arroz y frijoles, el impacto sería de gran envergadura. Por ejemplo, estos apuntaban que la cuota del arroz crecería 700 TM por año, quitando cualquier barrera en el año 20 del acuerdo.

¹⁶⁷ Antes de la entrada en vigencia del TLC, la República Dominicana implementaba unos aranceles de 0%, 3%, 8%, 14%, 20%, 25% y 40%.

¹⁶⁸ También situaban ocho productos a contingentes arancelarios, que son los mismos de la llamada Rectificación Técnica de la OMC. Estos eran: leche en polvo, arroz, azúcar, frijoles, carne de pollo, cebolla, ajo y maíz (Isa-Contreras y Aquino-Gomera (2004:26).

Igual los frijoles, la cuota crecería 560TM por año y desaparecería en el año 15 desde la entrada en vigencia del acuerdo¹⁶⁹.

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:29): “*El resultado final sería que cuatro de los ocho productos de la Rectificación Técnica mantendrán cuotas de importación en el marco del DR-CAFTA, y se agregarían catorce más a la lista, para un total de 18 productos. Las importaciones dentro de la cuota se realizarían libre de aranceles. Además, todas las cuotas crecen anualmente y ninguna estaría vigente más allá del año 19 del acuerdo. Finalmente, dos productos verificarían incrementos significativos en sus cuotas: arroz y frijoles.*”

3.6.4 Salvaguardias

El DR-CAFTA también contenía una serie de salvaguardias que buscan proteger aquellos productos que estuviesen bajo amenaza ante la posible desaparición de algún producto doméstico por importaciones¹⁷⁰. Esto es parte del sistema multilateral del comercio, ya que los miembros de la OMC han firmado un *Acuerdo Sobre Salvaguardias* que les permite apelar a dichas políticas de defensa comercial. Debido a las asimetrías comerciales en el renglón de la agropecuaria entre la República Dominicana y los EEUU (inclusive con Centroamérica), la isla puede apelar a estas medidas en caso de tal amenaza en el marco del DR-CAFTA.

Sin embargo, de acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:32), el *Capítulo Ocho* del TLC, con propósito de *Defensa Comercial*, indica que este acuerdo es más restrictivo en el uso de salvaguardias que aquella permitida por la OMC. En la OMC y en el DR-CAFTA, hay que demostrar la posibilidad de un daño o peligro inminente a las industrias domésticas para apelar a un salvaguardia. Pero, la diferencia está en su aplicación, duración y el tipo de medida, siendo significativamente menos viables en el TLC que en el contexto multilateral.

¹⁶⁹ Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:28) también mencionaron que catorce productos que entraban bajo régimen arancelario, o sea, no sujetos a contingentes, se colocaron bajo estos. Estos incluían carne de res y de cerdo, leche líquida, quesos, mantequilla, helados, glucosa y carne de pavo.

¹⁷⁰ La OMC define los salvaguardias de la siguiente manera basado en un acuerdo multilateral: “*El Acuerdo Sobre Salvaguardias establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994. Las medidas de salvaguardia se definen como medidas “de urgencia” con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del miembro importador (artículo 2). Esas medidas, que en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los tipos consolidados. Constituyen, pues, uno de los tres tipos de medidas especiales de protección del comercio (los otros dos son las medidas antidumping y las medidas compensatorias) a las que pueden recurrir los miembros de la OMC. Los principios rectores del Acuerdo con respecto a las medidas de salvaguardia son los siguientes: deberán ser temporales; sólo podrán imponerse cuando se determine que las importaciones causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional competidora; se aplicarán (generalmente) de manera no selectiva (es decir, en régimen NMF o de la nación más favorecida); se liberalizarán progresivamente mientras estén en vigor; el miembro que las imponga deberá (en general) dar una compensación a los miembros cuyo comercio se vea afectado. Por consiguiente, las medidas de salvaguardia, a diferencia de las medidas antidumping y las medidas compensatorias, no requieren una determinación de práctica “desleal”, deben aplicarse (en general) en régimen NMF y deben ser (en general), “compensadas” por el miembro que las aplique.*”

En el caso de la OMC, el *Acuerdo Sobre Salvaguardias* establece que las medidas no deben superar el nivel que neutralice el daño, y en caso de utilizar restricciones cuantitativas, no pueden reducir el volumen de importación promedio de los últimos tres años. Además, en el caso de duración, la OMC estipula que se puede extender por cuatro años, con hasta 8 y 10 de prórroga para países en vías de desarrollo, partiendo del TE&D. Las salvaguardas, entonces, deben ser desmontadas gradualmente.

En el TLC, por ejemplo, el uso de salvaguardas no-arancelarios está prohibido. De hecho, en el DR-CAFTA, el único salvaguardia permitido es el de una elevación al arancel. De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:32): “*Esta elevación no podrá ser superior al menor de los siguientes niveles: la tasa arancelaria NMF y la tasa arancelaria vigente al momento de entrada en vigencia del acuerdo para el bien en cuestión.*”

Además, de acuerdo con el *Capítulo 3, artículo 3.15*, los productos sujetos a contingentes arancelarios no pueden utilizar salvaguardas que eleven el arancel dentro de la cuota, lo cual derrota el propósito de una salvaguarda, en este caso. Igualmente, a aquellos productos sujetos ya a la liberalización total, no se les podrá aplicar una salvaguarda tampoco. En relación a su duración, el TLC solo permite un salvaguarda por un año, y una extensión máxima de cuatro, por lo cual, entonces, se debe desmontar linealmente hasta llegar al nivel arancelario estipulado en el calendario de desgravación. El TLC tampoco suma las dispensas para los países en desarrollo del TE&D que sí son parte del sistema de la OMC. Las salvaguardas, entonces, solo se podían implementar en el tiempo transitorio desde que entró en vigencia el TLC hasta sus primeros 10 años. En otras palabras, ya no son viables dentro del acuerdo. Tampoco se puede aplicar salvaguardas más de una vez al mismo producto (a diferencia del marco de la OMC)¹⁷¹.

3.6.5 Subsidios

En el tema de los subsidios, el DR-CAFTA establece que se regirá bajo las obligaciones del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (Acuerdo SMC) de la OMC. Este indica que los subsidios para la exportación están prohibidos, es decir, se permiten solo si no están ligados al comercio e impactan la producción de otro país (conocidos como subsidios recurribles). Se pueden utilizar medidas compensatorias para los afectados, en caso de utilizar un subsidio recurrible que impacte a la nación importadora; o para el país exportador, en caso de que le afecte la subvención. También para una nación exportadora hacia un tercer mercado que salgan desventajados en relación a los exportadores de la nación que le aplique la subvención.

Sin embargo, para que se apliquen las medidas compensatorias requiere de pruebas detalladas y muy precisas que demuestren cómo está haciendo daño el subsidio. Estas medidas compensatorias no podrán durar más de cinco años. El *Acuerdo SMC* considera solucionarlo a través de la eliminación de la subvención o subir el precio del exportador. Importante denotar que la OMC permite a los países desarrollados con un ingreso per cápita US\$1,000 del PNB o menos mantener subsidios. También son

¹⁷¹ En el caso del DR-CAFTA incluyó una serie de salvaguardas para la industria agropecuaria, las cuales se podían aplicar automáticamente en caso de que algún producto este amenazado por la importación, siendo el propósito que estas no crezcan muy por encima de las cuotas establecidas. Estas salvaguardadas negociadas con EEUU serían activadas en caso de que las importaciones superasen un 30 por ciento de la cuota asignada en un determinado año, o en cuando superen un nivel determinado de importaciones.

permiten en el caso de países en vías de desarrollo que tienen regímenes tributarios especiales (como las Zonas Francas) que se consideran como subsidios (Isa Contreras y Aquino Gomera 2004:33-34).

De acuerdo con Isa Contreras y Aquino Gomera (2004:34): *“Es necesario destacar que ante la falta de un régimen comercial internacional o acuerdos regionales o binacionales que permitan neutralizar los efectos de los subsidios agrícolas en los países de alto ingreso, los países en desarrollo como la República Dominicana enfrentarán serias dificultades para poder neutralizar estos efectos a nivel doméstico o a través del uso de los mecanismos que permite la OMC como las medidas compensatorias. Por una parte, la aplicación de medidas compensatorias se presenta como compleja y costosa en la medida en que tiene que pasar la prueba de “daño grave”, proceso que no parece muy alejado de los casi prohibitivos procesos de solución de diferencias. Por otra parte, la introducción de subsidios similares a los de los países desarrollados en los países en desarrollo es financieramente insostenible. De esta forma, el DR-CAFTA, igual que la OMC, falló en proveer a las partes de menor desarrollo relativo de instrumentos efectivos de defensa contra prácticas comerciales desleales. Esta situación puede tener severas consecuencias para el sector agrícola de la República Dominicana, especialmente si consideramos que ningún rubro agrícola quedó en lista de exclusión por lo que, en el mediano y largo plazo, todos los productos serán liberalizados de impuestos de importación.”*

3.7 Conclusión

En este capítulo hemos examinado tres cosas: En primer lugar, el desarrollo de una NPE dominicana. Esta tenía un propósito de darle un papel protagónico a la isla a nivel regional e internacional. En la medida que las realidades estructurales internacionales de la economía política global se fueron presentando, la isla intentó ajustar esta política exterior para permitirle buscar nuevos mercados y alianzas regionales e internacionales (los TLC con Centroamérica y el CARICOM y las posturas a favor de los países en vías de desarrollo en los foros multilaterales).

Sin embargo, en la medida que la Ronda de Doha y las negociaciones del ALCA quedaron estancadas, el socio económico principal de la isla, los EEUU, buscó entonces la firma de sus propios tratados bilaterales y regionales, para poder transformar algunos de los acuerdos preferenciales hacia acuerdos recíprocos de liberalización comercial. En la medida que este invitó a los países centroamericanos a comenzar las negociaciones del CAFTA, sectores domésticos de la economía dominicana (i.e. Zona Franca) presionaron al gobierno de ese país a comenzar una serie de negociaciones que le ayudasen a mantener su cercanía al mercado de los EEUU y a no perder IED y otras oportunidades que estos percibían estaban amenazados con la entrada de Centroamérica en un acuerdo de libre comercio con los EEUU. Por ende, los sectores de Zonas Francas empujaron la negociación hacia el TLC, y ello llevó a que la isla saliese del esquema de la ICC.

Esto condujo a otros sectores domésticos económicos dominicanos (i.e. el sector agropecuario) a tener que negociar bajo condiciones asimétricas entre industrias con niveles productivos, tecnológicos y en acceso de capital totalmente desproporcionadas entre ambos socios. Por ende, en este capítulo intentamos demostrar cómo las diferencias entre sectores influyeron en los debates hacia las negociaciones y posteriormente hacia la ratificación del TLC en políticas como los impuestos al consumo (el impuesto al sirope

de maíz) y la reforma tributaria en general, la cual era inminente debido a la entrada en vigencia del DR-CAFTA y la pérdida de ingresos al fisco con la liberalización de los aranceles.

Además, vimos qué fue lo que se negoció en particular para el sector agropecuario (i.e. periodos de extensión para la protección de productos agropecuarios, salvaguardas, contingentes arancelarios etc.) como resultado de las negociaciones para la industria agropecuaria y cuánto tiempo tenía la industria para ajustarse al periodo hacia la liberalización.

En el próximo capítulo veremos algunas de las tendencias comerciales y su impacto en el sector agropecuario, las cuales se pueden observar habiendo pasado los primeros diez años del TLC.

Capítulo 4

Impacto y tendencia en el comercio y la agropecuaria dominicana ante el TLC

4.1 Introducción

En este capítulo analizaré las tendencias comerciales que se aprecian tras 10 años de entrada en vigencia del TLC. Como discutimos en el capítulo anterior, este sector quedó en la incertidumbre después de que la industria de Zonas Francas impulsase el DR-CAFTA como prioridad en conjunto con el Estado dominicano, marginando a la agropecuaria al tener que aceptar la liberalización comercial con los EEUU ante realidades asimétricas.

Comenzamos haciendo una mirada a las características contemporáneas de la economía dominicana. Esta presenta un patrón de preferencia exclusiva por las exportaciones para adquirir divisas y las importaciones para satisfacer necesidades básicas, en lo que se convierte un círculo de dependencia. La liberalización comercial bajo el TLC supuso una profundización de esta dependencia del mercado de los EEUU, pero a la vez, abriendo el mercado a la competencia de sus industrias domésticas, las cuales antes estuvieron protegidas bajo la ICC. Como veremos, con la liberalización comercial ahora se registran déficits comerciales que inciden en aspectos de la economía dominicana. Nuestra intención es enlazar estas tendencias con su impacto en la industria agropecuaria en términos políticos y socioeconómicos.

Cuando miramos el estado de la agropecuaria dominicana como resultado de la negociación y apertura del TLC, apuntamos a dos variables que demuestran sus límites. En primer lugar, vemos las expectativas y preocupaciones del sector agropecuario dominicano. Miramos las posturas de expertos o productores ante los límites del Estado dominicano para apoyar a la industria frente a las realidades estructurales de competencia con la industria del norte. De esta forma, diferentes sectores expresan los límites de poder, vinculados a una falta de competitividad, además de algunas propuestas para lidiar con ellas.

En segundo lugar, nuestra investigación nos ha demostrado que, acompañado con el impacto de la estructura internacional y una mayor liberalización comercial, tendríamos que añadir y examinar la función de las estructuras políticas domésticas. Aquí vemos cómo hay agravios de parte de los sectores productivos ante el control de las cuotas de importación y de precios y su impacto en la industria local. Parte de nuestra investigación cuestiona cómo elementos de la estructura política del partido dominante y el acceso al poder, pueden denotar un problema mayor ante la precariedad de la industria doméstica y las realidades estructurales, conjuntamente con la falta de poder del sector agropecuario dominicano, el cual sigue estando compuesto, en gran medida, por pequeños y medianos productores. Presentamos cómo esto puede desembocar en repercusiones socioeconómicas, la falta de políticas públicas eficientes, el aumento de la concentración de tierras y el posible desempleo.

Finalmente, basándonos en cifras y estadísticas, presentamos alguna evidencia del impacto que ha tenido la liberalización en la agropecuaria tras la vigencia del tratado. A ello entraremos en un nivel de interpretación de las estadísticas de acuerdo con nuestra hipótesis y marco conceptual. Como veremos, a pesar de que los expertos que hemos entrevistado nos explican que hay limitaciones en el campo de las estadísticas en la isla, examinamos las tendencias en términos cuantitativos y cualitativos. Todo ello, a pesar de

que en el próximo decenio aún faltan productos agropecuarios sensibles a la liberalización e importantes alimentos por desgravar.

4.1 Problemas estructurales contemporáneos de la economía dominicana

Para entender el impacto del TLC en la República Dominicana es necesario establecer las características que definen la economía actual de la isla y exponer también aspectos sociopolíticos y estructurales. Vale hacerse las preguntas: ¿Cuál es la situación actual de la economía de la isla ante la economía global? ¿Qué impacto tiene el DR-CAFTA en términos comerciales y en las industrias domésticas (i.e. qué factores socioeconómicos y políticos afectan)? Esto luego incidirá en el análisis de la industria agropecuaria y sus dinámicas políticas y socioeconómicas.

Carlos Despradel (2012), economista liberal y pasado diplomático dominicano, establece una serie de características de la economía isleña que son esenciales para entender sus necesidades presentes y futuras. Entre estas, la dependencia de la inversión extranjera para el crecimiento económico es una de las más fundamentales.

De acuerdo con Despradel (2012) *“Si analizamos cada uno de los impulsos que ha tenido nuestra economía en distintas etapas de nuestro desarrollo, podemos darnos cuenta que la mayoría de las veces, las inversiones que han producido estos impulsos han sido principalmente por ahorros de origen extranjero, es decir, han sido inversiones extranjeras. Esto sucedió a principios del siglo pasado con la producción azucarera, más tarde con los proyectos mineros, y más recientemente con el desarrollo del turismo y las zonas francas, donde ha habido una participación importante de inversionistas nacionales, pero la inversión extranjera ha sido la determinante”*.

Por un lado, esto explica la actitud de Zonas Francas por presionar en favor de las negociaciones para el TLC. Además, Despradel indica que si no se hubiese dado esa inversión extranjera, esas actividades no hubiesen prosperado, ayudando a la economía del país en sus diferentes etapas. Por ende, el ahorro nacional y las inversiones domésticas, aunque han jugado un papel importante, no han sido la causa fundamental del crecimiento económico.

En particular, estas inversiones extranjeras (acompañadas de tecnología y conocimiento) han activado la producción nacional, pero orientadas predominantemente hacia las exportaciones de bienes y servicios, que según Despradel son parte clave del crecimiento económico dominicano por los pasados cuarenta años¹⁷².

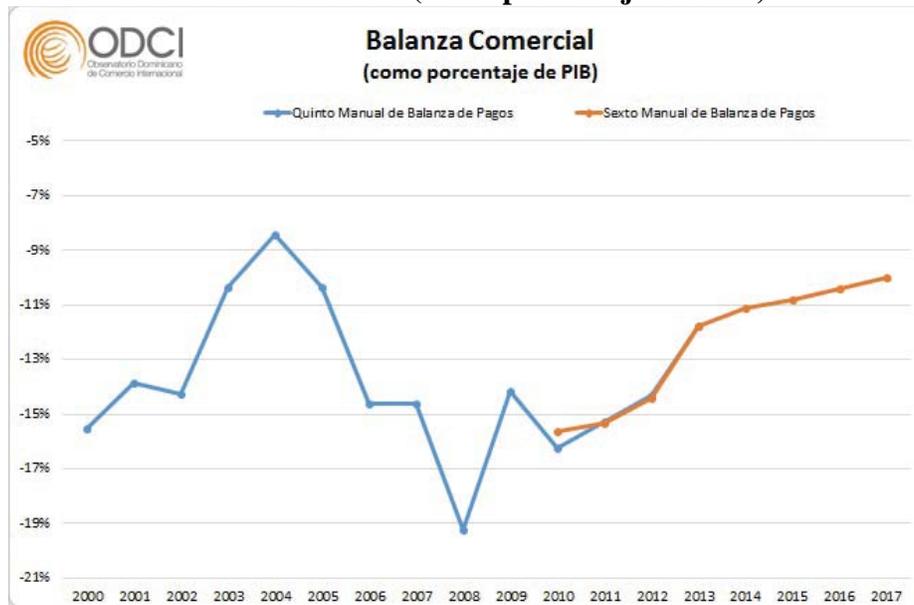
Un dato fundamental que presenta Despradel (2012) explica la transformación de las importaciones, las cuales han aumentado su dependencia en relación al sector externo para el uso y captación de divisas. Por ejemplo, para la década de los ochenta, menos del 30 por ciento del consumo del país estaba basado en importaciones. De acuerdo con Despradel (2012) para finales de los noventa, más del 55 por ciento de todo el consumo era satisfecho por importaciones demostrando la importancia de estas en la economía.

En este sentido, Despradel (2012) describe varias características de la economía dominicana. En primer lugar, el mercado doméstico dominicano se describe como *“sumamente pequeño”*, debido a un número bajo de población y su limitado poder

¹⁷² Despradel (2012) establece dos elementos determinantes en la economía dominicana. El primero es la inversión extranjera directa, dirigida principalmente a la exportación de bienes y servicios. El segundo, los choques externos, fuera del control del Estado u otros actores, ocasionado períodos de crecimiento y contracción económica.

adquisitivo. “Por lo tanto, una gran cantidad de posibles proyectos no pueden ser exitosos si se orientan exclusivamente al mercado doméstico, pues no logran alcanzar las economías de escala¹⁷³, tan necesarias para competir en un mundo globalizado”. Por otro lado, la economía de la isla es muy “abierta” basándose en el monto alcanzado por el comercio exterior con relación al PIB. En la siguiente gráfica (1) y tabla (3) se aprecia la relación entre la balanza comercial y el PIB.

Gráfico 1. Balanza comercial (como porcentaje del PIB)



Fuente: Observatorio Dominicano de Comercio Internacional.

¹⁷³ La economipedia define las economías de escala como: “... la situación en la que una empresa reduce sus gastos de producción al expandirse. Se trata de una situación en la que cuanto más se produce, el coste que tiene la empresa por fabricar un producto es menor. Se produce un mayor beneficio por cada unidad extra que producimos.” <http://economipedia.com/definiciones/economias-de-escala.html>

Tabla 3. Balanza Comercial como porcentaje de PIB

Años	Quinto Manual*	Sexto Manual**
2000	-15.5%	
2001	-13.9%	
2002	-14.3%	
2003	-10.3%	
2004	-8.4%	
2005	-10.4%	
2006	-14.6%	
2007	-14.6%	
2008	-19.2%	
2009	-14.2%	
2010	-16.2%	-15.6%
2011	-15.3%	-15.3%
2012	-14.3%	-14.4%
2013	-11.8%	-11.8%
2014		-11.1%
2015		-10.8%
2016		-10.4%
2017		-10.0%

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

*Estadísticas conformes al Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI.

**Estadísticas conformes al Sexto Manual de Balanza de Pagos del FMI.

En tercer lugar, la economía dominicana es sumamente dependiente de las importaciones, tanto para satisfacer la demanda interna (i.e. alimentos) como para el crecimiento del PIB. Despradel apunta que los sectores que han experimentado mayor crecimiento están directamente ligados a las exportaciones. Por ende, el sector externo (i.e. dependencia de las importaciones e ingreso de divisas) es determinante para explicar cambios en la economía dominicana, aún más que en otros países de la región.

Además de aducir a la importancia de la balanza de pagos, las importaciones son las que determinan el consumo y bienestar material de la población. Así, el desarrollo económico de la República Dominicana depende de las siguientes importaciones:

- Bienes de consumo finales que son parte de la demanda de la ciudadanía. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, alimentos, vestidos, bienes de consumo duradero (electrodomésticos), combustible, medicinas, entre otros.
- Materia prima y bienes intermediarios para la producción agraria e industrial, (incluyendo el petróleo crudo que se refina en la isla).
- Bienes de capital para la agricultura; para construcción, el transporte y la industria.

“Si estas importaciones no se realizan en la cantidad requerida, no puede haber actividad económica de ninguna clase, pues aún para realizar la labor más elemental, se necesita previamente que se haya producido algún tipo de importación... Por lo tanto, se

puede afirmar con toda certeza, que tomando en consideración la estructura actual de nuestra economía, el crecimiento del consumo y de las actividades económicas en general de nuestro país, sólo es sostenible si podemos lograr un volumen creciente de importaciones en forma continua” (Despradel 2012).

A estas características se incluye la debilidad del peso dominicano como moneda dura sin amplia aceptación en el nivel internacional, por lo que, para adquirir bienes y servicios del extranjero, se tiene que pagar con dólares (u otras monedas aceptadas internacionalmente como el euro). Para adquirir divisas, hay que producir bienes y servicios que se puedan exportar. Por lo que se convierte en un círculo vicioso, para mantener crecimiento económico sostenible, hay que exportar bienes y servicios que permitan aumentar la captación de divisas. Por ende, si las exportaciones sufren estancamiento o retroceso, consecuentemente se impacta el crecimiento económico. La única alternativa adoptada por diferentes gobiernos para frenar los resultados negativos de dicha ecuación es recurrir a financiamiento extranjero, lo cual tiene consecuencias políticas que describimos a través de la historia de la República Dominicana en el segundo capítulo.

La isla ha podido diversificar sus fuentes de ingreso de divisas, minimizando su vulnerabilidad ante el impacto de choques externos. En el pasado, las subidas y bajadas de precios en exportaciones tradicionales como lo fueron el café, el azúcar, el cacao, tabaco, minerales y otros, era un indicio de las pocas alternativas para la obtención de divisas. Estos rubros tradicionales ya no son fuentes fiables de obtención de divisas, que en algunos casos muestran ya señales de agotamiento y se requiere buscar nuevos bienes de exportación.

Por ende, Despradel (2012) deduce que hay cuatro fuentes primordiales de obtención de divisas. Entre ellas:

- El sector turístico, el cual se ha convertido en la principal fuente de ingreso de divisas. La isla tiene ventajas competitivas (localización, playas, clima) para incrementar esta fuente.
- Las zonas francas de exportación, a través de las cuales la isla también tiene ventaja comparativa por la mano de obra y la aproximación geográfica con el mercado de los EEUU.
- Las exportaciones de bienes, que además de rubros conocidos como el tabaco, el café, el banano y recursos mineros, se le añade una serie de productos de exportación proveniente de la agricultura y de actividades industriales.
- Las remesas, las cuales reflejan la falta de empleo en la isla que obliga a la fuerza laboral a emigrar, en su mayoría, a los EEUU. Para Despradel, esto refleja una válvula de escape, pues mientras haya más migración hacia el extranjero, más remesas recibe el país.

Despradel llama estas fuentes de ingresos de divisas como “*sanos*” (i.e. seguros o estables), pero además de ellos, la isla recibe otros ingresos por concepto de entradas de capitales, tanto para el sector público como el privado. Ello está ligado al endeudamiento externo que, por supuesto, implica que hay que pagar. Por lo tanto, habría que optar por “*generar divisas sanas*” y no por generar deuda.

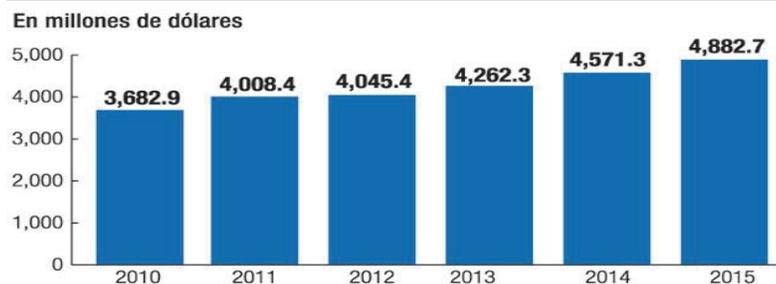
La otra fuente de ingresos sería entonces la inversión extranjera; a pesar de que esta ha sido significativa en generar bienes y servicios, no siempre es beneficiosa

localmente, cuando desplaza el capital nativo en actividades orientadas al mercado doméstico. Estos desplazamientos conllevan la repatriación de las ganancias fuera de la isla sin haber generado las divisas necesarias para la economía local.

De acuerdo con Delgado (2016), la República Dominicana es uno de los principales receptores de remesas provenientes de los EEUU. Estima que el 77 por ciento de los dominicanos residentes en el exterior están en los Estados Unidos (alrededor de 71.3 por ciento proviene de ese país). Las remesas son la tercera fuente de ingresos de divisas de la isla, después de las exportaciones y el turismo. También es la manera más tangible y directa de recibir divisas, ya que estas van directo de forma física al destinatario en la isla.

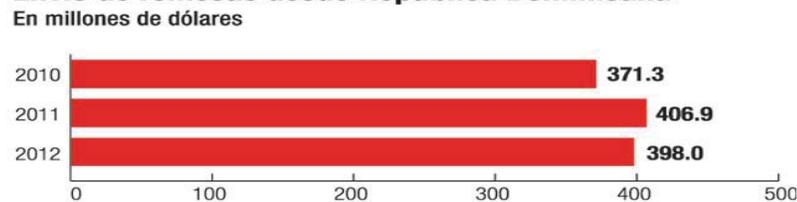
Gráfico 2. Ingresos por remesas a la República Dominicana

Ingresos por remesas a RD



Se estima que el 78% es formal y el 22% de bolsillo.

Envío de remesas desde República Dominicana



Se estima que el 44% es formal y el 55% de bolsillo.

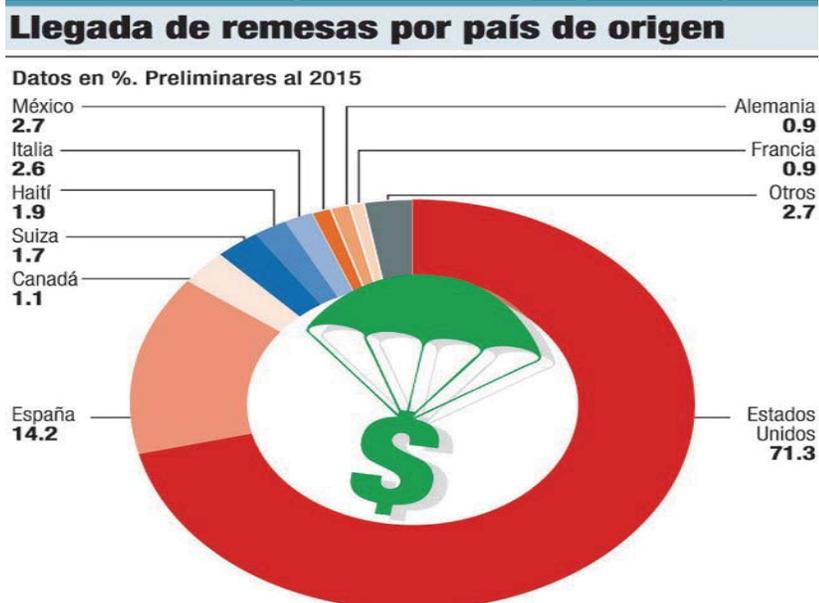
Fuente: Banco Central

José M. Medrano:elDinero

Fuente Banco Central (Delgado 2016)

La importancia de las remesas recae en que, a pesar de que el turismo ingresó poco más de US\$6,153 millones en el 2015, mucho de ese dinero no entraría al país, ya que las cadenas hoteleras, y muchas de las ventas de paquetes turísticos, las manejan cadenas que tienen sedes en otros países, devolviendo a ellas la mayoría del capital extranjero. Igualmente, en relación con las exportaciones, de los US\$9,672.4 millones generados a través de esta actividad, unos US\$5,632 millones corresponden a Zonas Francas, cuyos beneficios son repatriados al país de origen. Por el contrario, las remesas llegan a familias dominicanas que las utilizan predominantemente para el consumo. Las remesas representaron un 7.4 por ciento en relación al PIB en el 2015.

Gráfico 3. Llegada de remesas por país de origen.



Fuente Banco Central (Delgado 2016)

Ligado a este argumento, sobre las debilidades de los productores domésticos, Caraballo-Cueto (2016) explica que, a pesar de que el modelo económico dominicano se presenta como un éxito por su crecimiento anual en PIB (alrededor del 5 por ciento anual), hay deficiencias estructurales que lo caracterizan como “*crecimiento sin empleos*”. De acuerdo con Caraballo-Cueto, por más de treinta años la isla ha seguido las recetas de apoyo a las Zonas Francas, la expansión de la industria turística, el aumento en remesas, y la liberalización comercial. Sin embargo, para el 2008, el desempleo en la isla giraba alrededor de un 47 por ciento de la población. Por ende, la idea del autor se basa en que esta debilidad estructural es característica de la falta de fortaleza en los productores domésticos dominicanos en favor de atraer la IED y empresas foráneas¹⁷⁴, argumento que aumenta en la medida que la liberalización comercial se acentúe (Caraballo-Cueto 2016:182).

De acuerdo con Víctor Gómez-Valenzuela, la República Dominicana es uno de los países que menos ha aprovechado el crecimiento económico para luchar contra la pobreza y mejorar el bienestar de la ciudadanía. Esto es debido a la base de su modelo económico que ha tenido dificultades en diversificarse llegando a un estado estacionario. El estudio describe que el modelo ha sido exitoso en promover crecimiento económico pero ha descuidado aspectos claves de la producción que, de no revertir esta tendencia, incidirán negativamente en el crecimiento prospectivo y el endeudamiento del Estado dominicano.

De acuerdo con Gómez-Valenzuela : “*En todo caso, existe evidencia de que las diferencias sociales, en lugar de reducirse, se han agudizado como resultado de los*

¹⁷⁴ Caraballo-Cueto (2016:182) compara esta estrategia con la de Corea del Sur, la cual aceptó IED, pero fortaleció y protegió las industrias domésticas para que se desarrollasen como empresas multinacionales y de producción de valor añadido. Para este, la República Dominicana favoreció un modelo de bajo valor añadido, donde la competencia global era mayor y los salarios bajos.

cambios en las estructuras productivas y de los cambios sociales relacionados con las diferencias entre regiones, así como entre las poblaciones urbanas y rurales” (Hoy Digital 2014a).

En términos estructurales, el estudio presenta un punto importante en relación con la disminución de la actividad industrial, señalando que en la composición sectorial del PIB, este sector se ha degradado con el tiempo. Por ejemplo, en el año 2000, el sector representaba un 34.3 por ciento del PIB, sin embargo para 2012 había descendido a un 25.6 por ciento. Como contraste, el sector de servicios aumentó, de un 46.6 por ciento del PIB en el 2000, a un 52.7 en el 2012, lo que lleva al estudio a concluir sobre un proceso de “*desindustrialización de la economía dominicana*”. Ello es una herencia del modelo económico establecido desde los años noventa de siglo pasado.

Tabla 4. Cambios en el porcentaje de la actividad industrial y de servicios.

PIB por año	Sector industrial	Sector de servicios
2000	34.3%	46.6%
2012	25.6%	52.7% ¹⁷⁵

Fuente: Víctor Gómez-Valenzuela (“Hoy Digital” 2014a)

Otro fenómeno de corte estructural indicado por Gómez-Valenzuela apunta a que el mercado laboral de la isla, se perfila como uno de alta informalidad, por lo tanto, el 56 por ciento de la fuerza laboral se desempeña en actividades informales. A ello se añade que la tasa promedio de desempleo es entre 14 y 16 por ciento, con la consecuencia de deprimir los salarios reales que, por la combinación de la informalidad laboral y la desocupación, tiende a su baja¹⁷⁶ (“Hoy Digital” 2014a).

En términos de la creación de empleos, Caraballo-Cueto (2016:185) entiende que las empresas foráneas no aumentaron el empleo después de la entrada en vigencia del DR-CAFTA. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES), con alrededor de cincuenta o menos empleados son mayormente domésticas y cuenta con más del 70 por ciento del empleo total. Indica que ocurre igual en otros países y sugiere que para crear suficiente empleo es necesario estimular las PYMES más que a empresas mayores.

Así también, Caraballo-Cueto confirma el proceso de desindustrialización al apuntar que a partir del año 2000 las empresas del sector de las Zonas Francas han perdido un 36 por ciento del empleo, en conjunto con la pérdida de otras actividades industriales (“Hoy Digital” 2014a).

El argumento de los problemas estructurales, que en el caso de Dominicana se presentan a través de la liberalización comercial, incluye el hecho de que la mayoría de las exportaciones no son de los productores domésticos, sino de las compañías extranjeras que se benefician del libre comercio y de los incentivos que se les provee, inclusive antes de la firma del DR-CAFTA.

Por ejemplo, los productos dominantes para exportación desde la isla, pero no necesariamente de productores dominicanos, incluye cigarrillos, níquel, ropa interior y caña de azúcar los cuales tienden a ser precarios como productos de exportación:

¹⁷⁵ Estudio elaborado por Víctor Gómez-Valenzuela con el auspicio de la Oficina Nacional de Propiedad Industrial, del Consejo Nacional de Competitividad, de ATABEY y de la Asociación de Industrias (Hoy Digital 2014a).

¹⁷⁶ Ibid.

- Los cigarrillos tienen baja demanda en los EEUU debido a las políticas públicas para reducir su consumo;
- el níquel, como otros productos primarios, tiende a bajar en valor;
- la industria de ropa interior tiene una fuerte competencia con México y China;
- y la caña de azúcar es un producto de bajo valor añadido y se comercia bajo condiciones desiguales, además de ser altamente subsidiada en los EEUU y otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁷⁷.

Por otro lado, los EEUU exportan muchos más productos a la isla, lo cual explica la profundización de los déficits comerciales dominicanos (Caraballo-Cueto 2016:183).

Los déficits comerciales surgen como contrapeso al impacto positivo en otros sectores. Por ejemplo, Caraballo-Cueto (2016:184) presenta que en el 2011, de los \$3.2 mil millones que ingresaron al país a través de las remesas y los \$4.3 mil millones a través del turismo, no compensan el déficit comercial de \$8.9 mil millones en bienes, lo cual concuerda con el análisis antes citado de Despradel(2012).

“Debido al hecho de que este es un país en desarrollo que no debería tener grandes problemas compitiendo en términos de precios en la economía mundial, esta balanza comercial negativa sostenida refleja claramente una baja capacidad productiva local. En 2009, el 76 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios procedía de zonas francas y viajes (principalmente turismo), que son mercados dominados por capitales extranjeros. Durante los últimos 18 años, un promedio del 80 por ciento del total de las exportaciones de bienes y servicios provienen principalmente de compañías extranjeras también. Las exportaciones de pequeñas y medianas empresas son pequeñas... Aquí la intención no es rechazar la presencia de firmas extranjeras, ya que, con las políticas apropiadas, pueden contribuir a la economía. En cambio, se subraya que las empresas extranjeras deben complementar y no sustituir la capacidad doméstica¹⁷⁸.” (Caraballo-Cueto 2016:184).

En entrevista del periódico *Listín Diario* (2012) a Fantino Polanco, profesor de Derecho de Comercio Exterior, a cinco años de vigencia del TLC, se estimaban ya resultados. Mencionaba algunos de los aspectos positivos de la firma del DR-CAFTA, entre estos, el acceso libre de arancel a prácticamente el 100 por ciento de las exportaciones dominicanas a los EEUU; el impacto positivo en el fortalecimiento institucional de entidades gubernamentales que trabajan para implementar efectivamente el TLC; y tercero, la mejora de los marcos legales existentes, ya que modificaron leyes domésticas para poder enmarcar el acuerdo, como resultado positivo de la implementación del TLC.

Si lo vemos en cifras, podemos observar los patrones asimétricos comerciales. De acuerdo con Juan Temístocles Montás (Montás 2016), quien fue *Ministro de Industria y*

¹⁷⁷ Además, como hemos visto, el DR-CAFTA ponía a la República Dominicana en una posición inferior de cuotas de mercado con la exportación de caña de azúcar en comparación los países centroamericanos del tratado.

¹⁷⁸ De acuerdo con Caraballo-Cueto (2016:197): *“En las zonas francas hay una minoría de firmas dominicanas. Pero este efecto puede ser contrarrestado por las exportaciones de firmas extranjeras que no se encuentran en las zonas francas o en el sector turístico.”*

Comercio en la isla, en discurso ante la Centro-Cámara de Comercio de la República Dominicana, se plantea las siguientes interrogantes sobre el TLC¹⁷⁹.

En términos regionales, Montás señala: “El balance global de resultados del DR-CAFTA es positivo. Esto se evidencia en el hecho de que la región en su conjunto ha multiplicado por 2.2 veces el valor de sus exportaciones, desde el año 2000 hasta acá. Como se evidencia, los países que han tomado mayor ventaja en estos términos son Nicaragua, que multiplicó por 5.5 veces el valor de sus exportaciones; y Guatemala y Honduras que lo hicieron por 4.0 y 2.3 veces, respectivamente. Desafortunadamente, República Dominicana y Costa Rica son los casos que han sacado menor ventaja en el desempeño exportador global” (Montás 2016).

Esto Montás lo demuestra en la tabla 5 con la evolución de las exportaciones total de Centroamérica y la República Dominicana:

Tabla 5. Evolución de las Exportaciones Totales de Centroamérica y RD*
(Millones de US\$)

País/Año	2000	2005	2010	2015	Razón 2015/2000
Nicaragua	880.6	1,564.1	3,250.9	4,839.4	5.50
Guatemala	2,711.2	2,711.2	8,462.5	10,751.9	3.97
Honduras	3,343.4	3,343.4	6,264.4	7,810.9	2.34
El Salvador	2,941.0	2,941.0	4,499.4	5,484.9	1.86
República Dominicana	5,737.0	5,737.0	6,814.7	9,523.0	1.66
Costa Rica	5,849.7	5,849.7	9,448.1	9,624.2	1.65

*Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Tomado de Montás (2016).

Si vemos la evolución de las exportaciones de Centroamérica y la República Dominicana hacia los EEUU, se puede apreciar un resultado similar (tabla 6):

Tabla 6. Evolución de las exportaciones a EEUU de Centroamérica y República Dominicana*
(En miles de US\$)

País/Año	2000	2015	Razón 2015/2000
El Salvador	310,620.4	1,532,670.2	4.93
Nicaragua	237,894.6	910,806.3	3.83
Honduras	701,473.1	1,400,172.6	2.00
Centroamérica	5,282,169.2	9,260,204.5	1.75
Guatemala	971,224.2	1,535,015.1	1.58
Costa Rica	2,723,280.1	3,750,983.9	1.38
República Dominicana	4,635,829.3*	4,495,468.01	0.97

*Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
Fuente: ONE, se refiere al 2002. Tomado de Montás (2016).

¹⁷⁹ Le llama la “región DR-CAFTA” (i.e. la República Dominicana integrada al SICA, organización de los países centroamericanos, más los EEUU).

Como hemos denotado, las cifras de importaciones demuestran déficits. Los otros países de la región han aumentado sus exportaciones a la isla, mientras la República Dominicana no ha sacado provecho al comercio con los centroamericanos. En este aspecto, el balance para la isla ha sido negativo, aumentando la brecha con cada miembro del TLC (tabla 7).

Tabla 7. Evolución del Balance Comercial de República Dominicana con Países de Centroamérica*
(Miles de US\$)

País/Año	2000	2005	2010	2015	Razón 2015/2000
Costa Rica	-41,652.9	-87,259.8	-204,694.7	-227,328.5	5.5
El Salvador	-10,300.8	-33,700.8	-73,458.9	-77,897.2	7.6
Guatemala	-19,371.6	-17,729.6	-66,800.7	-72,258.5	3.7
Honduras	2,427.9	-4,639.6	10,221.8	-67,486.0	-27.8
Nicaragua	-1,725.7	-3,365.7	-6,990.0	-13,227.1	7.7

*Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Tomado de Montás (2016).

De acuerdo con el *Observatorio Dominicano de Comercio Internacional* (ODCI 2015), dentro del marco del DR-CAFTA, las exportaciones dominicanas aumentaron de US\$ 3,154.2 millones en el 2007 a US\$ 4,679.6 millones en 2014. Esto equivale a un crecimiento de US\$1,525.6 millones, o sea, un 48 por ciento, durante el periodo mencionado. De igual manera, durante este tiempo se denotaba que el mercado de mayor crecimiento de las exportaciones durante esos siete años del TLC lo fueron hacia los EEUU, representando un total de 98% de las exportaciones totales¹⁸⁰ (pasando de US\$3,096 millones a US\$4,186.8 del 2007 al 2014). Estas estadísticas revelan que los socios comerciales principales de la República Dominicana son los miembros del TLC, representando un 71 por ciento del valor exportado hacia estos países y 47 por ciento del total exportado hacia el mundo¹⁸¹.

En términos de las importaciones, durante el mismo periodo 2007 al 2014, se puede notar un incremento menos acelerado que las exportaciones, donde aumentaron las compras al resto de los países del DR-CAFTA, de US\$5,848.6 millones a US\$6,364.1 millones. Esto representa un 79 por ciento provenientes de los países del TLC, y un 47.4 por ciento de las importaciones mundiales. En particular, las importaciones de los EEUU aumentaron durante ese periodo de US\$5,309.9 millones en el 2007 a US\$5,801.3 millones, un alza de 9.2%.

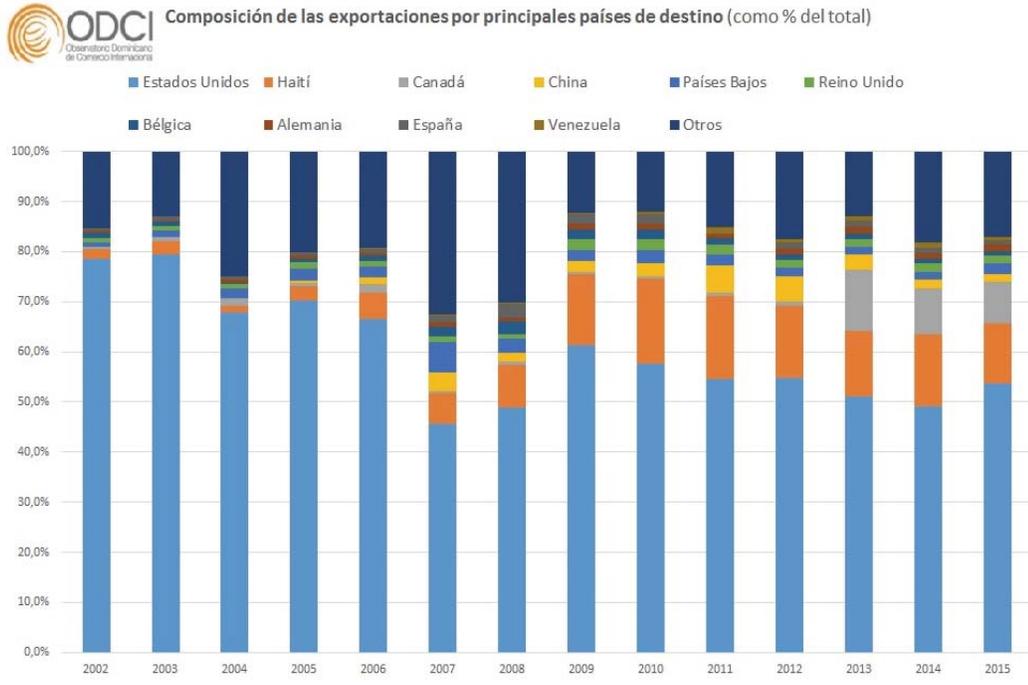
Durante el 2014, el déficit comercial registró un incremento de 12 por ciento de US\$1,501.1 millones a US\$1,684.5 millones, de acuerdo al Banco Central de la República Dominicana y la Dirección General de Aduanas: “*El comportamiento de la balanza con los principales socios comerciales provocaron que, de manera general, el déficit en el saldo no petrolero de la República Dominicana se incrementara en un 16.1% durante el 2014*” (ODCI, 2015).

¹⁸⁰ En relación con Centroamérica, de acuerdo con el ODCI: “*Aunque cabe destacar que las exportaciones hacia Centroamérica se han duplicado en el tiempo que tiene el acuerdo, pasando de US\$58.2 millones a US\$103.2 millones, pero luego de alcanzar su mayor alza en el 2012 hasta US\$284.8 millones, han estado registrando una notable caída en los años 2013 y 2014*”.

¹⁸¹ Cabe destacar que fuera del TLC, el segundo socio comercial más grande de la República Dominicana es Haití, después de los EEUU.

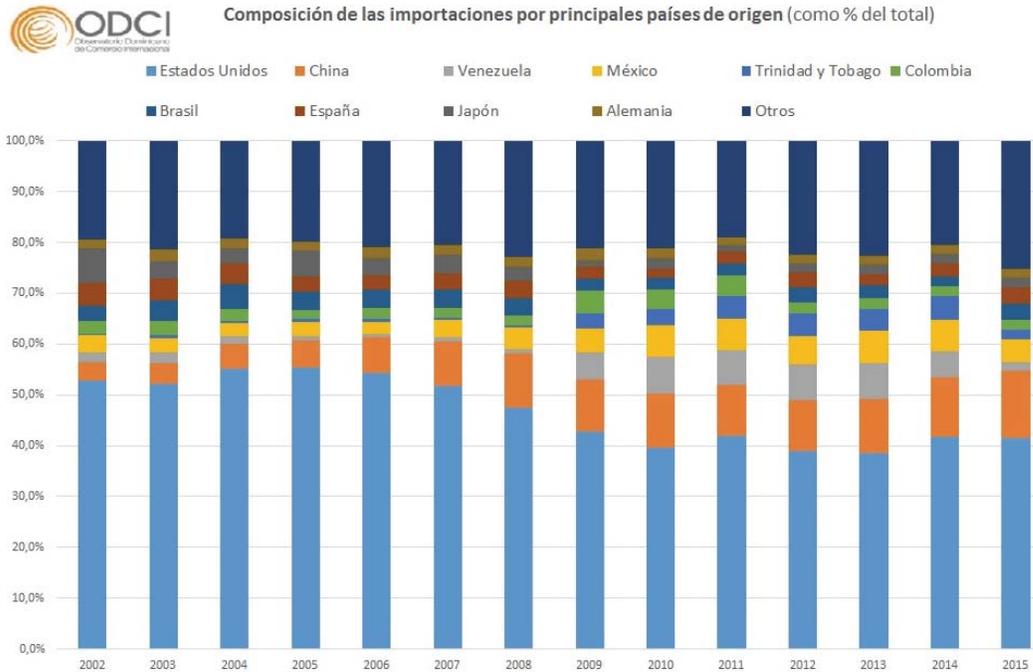
De acuerdo con la siguiente gráfica (4) del ODCI (2015), EEUU continúan siendo el mercado principal de la República Dominicana para el 2015 en relación con exportaciones. Si observamos las importaciones bajo los mismos gráficos del ODCI, miramos que también la isla importa mayormente de los EEUU (gráfico 5) .

Gráfico 4



Fuente: Observatorio Dominicano de Comercio Internacional.

Gráfico 5



Fuente: Observatorio Dominicano de Comercio Internacional

Entonces, el fenómeno estructural de importancia que examinamos es el incremento del desbalance comercial de la República Dominicana que se ha generado en la medida que el TLC entró en vigencia. Estudios hechos para el 2010, demostraban que la República Dominicana, de todos los signatarios del acuerdo, tenía el peor balance comercial frente a EEUU ante el TLC. En un informe preparado por el economista Luis H. Vargas, basándose en datos del *Departamento de Comercio* de los EEUU (entre marzo del 2007 a enero del 2010), indicaba que en un período de 35 meses de entrada en vigencia del DR-CAFTA, la economía dominicana registraba un déficit negativo de 6 mil 396 millones de dólares en sus transacciones de mercaderías con la economía estadounidense (diferencia entre importaciones valoradas en 17 mil 507 millones y exportaciones de 11 mil 461 millones)¹⁸². De acuerdo con el informe, en relación a los alimentos, también presentaba un déficit con los EEUU¹⁸³ (“Hoy Digital” 2010).

De acuerdo con un estudio financiado por la USAID en cooperación con el DICOEX del *Ministerio de Industria y Comercio* de la República Dominicana, Alcántara (2012) plantea que la isla no ha desarrollado una cultura de exportación a lo largo de su

¹⁸² Según el estudio, en enero del 2010 el balance deficitario de República Dominicana con Estados Unidos sumó 282,2 millones de dólares, equivalente al 111,7% del déficit total de los países de Centroamérica signatarios de dicho pacto multinacional de comercio e inversión, que fue de 252,6 millones.

¹⁸³ De acuerdo con el estudio, en 2009 con respecto a 2008, el saldo negativo del comercio bilateral de alimentos y animales vivos disminuyó 33,8% a 398,5 millones de dólares, en tanto que en enero de 2010 con relación a enero de 2009, dicho desbalance escaló brutalmente con un brinco de 49,6% a 67 millones.

historia. De acuerdo con el estudio, hasta la incorporación del TLC, el balance comercial con los EEUU era positivo para la isla. Pero desde entonces, este se ha revertido¹⁸⁴:

“Hasta que República Dominicana se incorporó al Tratado, el intercambio comercial con Estados Unidos arrojaba un balance positivo para el país. A partir de entonces, esa situación se ha revertido en contra del país. Ya en 2005, el saldo negativo para el país fue de US\$104,887,000 y desde entonces esa proyección no dejó de crecer hasta acumular el año pasado un balance adverso de US\$13,135,143,000. Por cada dólar que República Dominicana ha ganado con la venta de productos criollos a los Estados Unidos, se ha debido gastar US\$1.76 para pagar los artículos que se compran.”

En este sentido, había una preocupación de sectores productivos del país ante el cronograma de desgravación del DR-CAFTA, que comenzó su ejecución desde marzo del 2007 y el cual alcanzaría el 97 por ciento de las líneas arancelarias para el 2015. A pesar de ello, muchos sectores reaccionaban ahora con alarma, ya que entendían que no se había hecho los ajustes necesarios ante la reducción de los gravámenes, peticionando una modificación de tal cronograma sin considerar que los TLC se negocian sin la intención de aumentar los niveles de proteccionismo que existían con anterioridad al acuerdo. De acuerdo con Rodríguez Apolinario (2014), a la isla le quedaban dos opciones: o se aplica el acuerdo tal como fue gestionado o se denunciaba esto ante los mecanismos que establece el artículo 22.7 del tratado sobre *“Procedimiento de Denuncia”*. De acuerdo con Rodríguez Apolinario, esta segunda opción implicaría la pérdida del acceso preferencial al mercado de EEUU, su principal socio comercial¹⁸⁵.

De acuerdo con Rodríguez Apolinario, quien tuvo participación en la negociación e implementación del DR-CAFTA, se percataron del impacto inicial de la reducción en aranceles en los primeros nueve meses de entrada en vigor del TLC (marzo-diciembre 2007). Desde entonces, las importaciones que entraban a la isla pagando aranceles comenzaban a ingresar a la economía local libre de estos (o bajo una reducción). Esto provocó una desviación de comercio¹⁸⁶, dándole libre acceso al 76 por ciento de los bienes de EEUU y países centroamericanos. El costo al erario fue de una disminución de 1,269.50 millones de pesos. A pesar de los esfuerzos del gobierno de mermar este efecto con la reforma fiscal del 2005 (y subsiguientes revisiones) para el 2013 se dejó de

¹⁸⁴ El estudio plantea que el factor que ha incidido sobre las exportaciones de manera negativa fue la crisis internacional de 2007-2009, que produjo una caída de las importaciones en Estados Unidos y por tanto redujo el valor exportado desde República Dominicana.

¹⁸⁵ Rodríguez Apolinario enfatiza que antes de entrar en el DR-CAFTA, la República Dominicana ya aplicaba los acuerdos de libre comercio con Centroamérica, CARICOM, y el *Acuerdo de Alcance Parcial*¹⁸⁵ (AAP) con Panamá, y los niveles de protección nominal de los sectores productivos eran de un 33 por ciento: *“Este porcentaje resultaba del hecho de que el arancel aplicado a los bienes de consumo final era de un 20% y el universo arancelario pagaba un para-arancel denominado “Comisión Cambiaria”, que llegó hasta la tasa del 13% del valor CIF de las mercancías, lo cual quedó sin efecto, no solo a consecuencia del tratado, pues fue declarado incompatible con las disposiciones del artículo III del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT-94), por un panel arbitral en el caso de Venta y Distribución de cigarrillos”* (Rodríguez Apolinario 2014).

¹⁸⁶ La Gran Enciclopedia de Economía define la desviación comercial de la siguiente manera: *En el comercio internacional, situación en la que el tratamiento discriminatorio entre productores de países miembros de alguna unión aduanera y no-miembros conduce a que los flujos comerciales entre países socios se consigan a expensas de productores del resto del mundo, posiblemente más eficientes.* <http://www.economia48.com/spa/d/desviacion-de-comercio/desviacion-de-comercio.htm>

recaudar 5,3556.3 millones de pesos por los efectos del TLC (Rodríguez Apolinario 2014).

Para Rodríguez Apolinario (2014), la preocupación del país no debía ser el cronograma de desgravación, sino minimizar los riesgos y amenazas de una mala administración del TLC, manejando las herramientas y disposiciones que el DR-CAFTA dispone, o sea, la aplicación de este. A ello se aduce la amenaza de la triangulación comercial¹⁸⁷ que puede hacer desaparecer industrias nacionales¹⁸⁸.

Rodríguez Apolinario (2014): “...desafortunadamente, el sector privado y el sector público aún no han podido articular políticas que realmente generen la competitividad deseada para poder sacar provecho a los tratados de libre comercio, los cuales, al fin y al cabo, son negociados para que los sectores productivos sean los que hagan uso de sus instrumentos comerciales. Mientras el Gobierno está pensando en recaudar y compensar los ingresos mermados por la liberalización comercial, el sector privado anda en busca de más incentivos que, a juicio del Estado, inciden negativamente en sus fuentes tributarias y que en la mayoría de los casos generan una competitividad ficticia, pues estos incentivos no han dado hasta el momento los resultados esperados¹⁸⁹”.

Por ende, Rodríguez Apolinario señala que lo que es necesario en materia de política pública es un pacto fiscal que genere estabilidad para los sectores productivos y que genere incentivos compatibles con los reglamentos de la OMC, que puedan producir resultados concretos en materia de competitividad y productividad, apuntando esos incentivos a los sectores domésticos más destacados.

De acuerdo con Luis H. Vargas (2014), el déficit comercial de bienes de República Dominicana con EEUU es una de las principales fuentes del desbalance de las cuentas comerciales y corrientes de la balanza de pago y, en consecuencia, del creciente endeudamiento exterior del país. Vargas adjudica que esto se debe a las políticas monetarias de sobrevaluación de la tasa de cambio de pesos por dólar y comercial ligado al DR-CAFTA, y por las bajas tasas de productividad laboral y competitividad empresarial que ostentan las plantas industriales y plantaciones agrarias. El TLC con EEUU y Centroamérica, desde el 2007 al 2014, tuvo el saldo deficitario de \$19 mil 445

¹⁸⁷ Kitain de Zimmerman, define la triangulación comercial como: *El comercio triangular, en su definición general, no es otra cosa que la compra de una mercancía a su país productor X por un país Y cuyo destino final es el país Z; esto es, la intermediación del país Y en las adquisiciones de una mercancía originaria del país X, que ha de colocarse en el país Z. En la definición anterior se ha tocado ya un concepto clave: la intermediación. El comercio triangular no es más que la intermediación en escala internacional.* <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/657/7/RCE7.pdf>

¹⁸⁸ En relación a los contingentes agrícolas, Rodríguez Apolinario menciona que debe aplicarse las salvaguardas negociadas para la industria, porque según él, estos no han sido activados por las autoridades aduaneras. Si se utilizan estos obstáculos técnicos al comercio, se deben aplicar sin que sean de manera discriminatoria y arbitraria o como restricciones encubiertas al comercio. Al igual que los socios comerciales de la República Dominicana, se debe aplicar el artículo XX de los acuerdos GATT-OMC sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como medidas salubristas para los consumidores locales.

¹⁸⁹ Además, en términos normativos, la implementación del TLC implicó cambios en las leyes estatales en relación al comercio, para hacerlo más compatible a liberalización. Esto le ha provisto mayor seguridad jurídica a los agentes comerciales, siendo la República Dominicana de los primeros signatarios del DR-CAFTA en aplicar este tipo de medidas como el *Certificado de Origen Electrónico*, medidas en relación a la propiedad intelectual, entre otras. Igual, según Rodríguez Apolinario, todavía quedan por implementar en materia de tasas *ad valorem* que deben ser más específicas y otras relativas a que faciliten las transacciones comerciales y otro tipo de legislación incompatible con los procesos de liberalización que rigen en la isla y que restan competitividad a los productores nacionales.

millones solo con los EEUU. Este déficit comercial con los Estados Unidos está ligado a un exceso de gastos de dólares sobre ingresos del sector privado que se cubren con endeudamiento externo y pagos de capital e intereses pagados por el Estado dominicano. Esto se sufraga a través de recortes del gasto público e impuestos hechos a los ingresos laborales de trabajadores y consumidores. Por lo tanto, para Vargas, este déficit comercial no tiene otra solución que no sea la de desarrollar una estrategia de programación de industrialización, agri-culturización y agro-industrialización para la implementación de políticas públicas.

Según Vargas (2014) estas políticas deberían incluir: “...modernización empresarial, capacitación laboral, desmonopolización y desoligopolización de los negocios, renegociación de acuerdos comerciales incluyendo el DR-Cafta, acentuación de la integración regional, redistribución justa del ingreso y patrimonio, progresividad tributaria”.

De acuerdo con Vargas, en el periodo de ejecución de 106 meses desde que el DR-CAFTA entró en vigencia, de marzo de 2007 a diciembre de 2015, la República Dominicana ha tenido un déficit comercial con los EEUU de bienes valorados en US\$23,546.6 millones, equivalente al 96,12 por ciento de total deficitario de US\$24,440.3 millones durante el periodo de 204 meses transcurridos de 1999 a 2015. Este déficit comercial con los EEUU representa un 16,95 por ciento y 11,31 por ciento del total del déficit comercial de la isla con el resto de sus socios comerciales (Castro Jiménez 2016).

De acuerdo con Ceara-Hatton (2014) el fracaso exportador dentro del TLC presenta un estancamiento de las exportaciones hacia los Estados Unidos, teniendo un nivel más bajo en el 2013 que en el año 2000. El déficit con los EEUU alcanzaba más de US\$18 mil millones. La República Dominicana es el único país del DR-CAFTA que no ha aumentado sus exportaciones dentro de este. Ceara-Hatton apunta al deterioro de las exportaciones en general. Según este, las únicas exportaciones en aumento han sido en la minería (oro), sector que solo aporta el 1.6 por ciento del PIB y un por ciento en el empleo. Exceptuando la minería, para el 2014, las exportaciones generaron un saldo negativo dos años consecutivos entre 2013 (-5.1 por ciento) y 2014 (-4.7 por ciento). De acuerdo con Ceara-Hatton, esto implica que las exportaciones crecen hacia actividades de impacto reducido en la economía.

En términos estructurales, República Dominicana se ha vuelto más integrada al mercado de los EEUU, a pesar de los intentos por expandir sus relaciones internacionales, diplomáticas y comerciales. De acuerdo con el *Departamento de Comercio de los EEUU* (“Hoy Digital” 2016a), en el 2015 la isla aumentó del puesto 51 a 45 (seis puntos) en el *ranking* de países que más exportan a los Estados Unidos. De acuerdo con este informe, solo Honduras tiene mejor puesto que la República Dominicana de los países del DR-CAFTA. Esto es a pesar de que, como hemos mencionado, la balanza comercial entre Dominicana y los EEUU es negativa para la primera. Es decir, no solo es la balanza comercial deficitaria para la isla en su relación con los EEUU, sino que en vez de diversificarse hacia otros mercados, se ha vuelto más dependiente.

Por ejemplo, el informe indica que en materia de exportaciones de EEUU, la República Dominicana también avanzó dos puntajes para convertirse en uno de los países que más importaciones norteamericanas recibe, de 36 a 34 en la lista que incluye 234

países, ciudades y Estados. Estimamos que, en la medida en que la liberalización llegue a ser un cien por ciento con el fin de los gravámenes a productos agropecuarios, esto se profundizará.

De acuerdo con el periódico “Hoy Digital” (2016a): “*En los últimos 15 años la balanza comercial dominicana frente a Estados Unidos ha sido negativa, con un agravamiento a partir de 2007 cuando entró en vigencia el DR-CAFTA. Sin embargo, el año pasado la situación no se revirtió, pero sí se produjo una tendencia hacia estrechar la brecha de la balanza negativa, ya que las exportaciones locales hacia esa nación aumentaron, mientras las importaciones se redujeron...En el ranking del intercambio comercial con Estados Unidos, el hecho de ocupar los números más bajos como exportador hacia esa nación es positivo, pero si se ocupan números bajos también como importador, entonces la situación es adversa en el comercio (dominicano)*”.

En otras palabras, la tendencia es hacia un déficit comercial de bienes de consumo. En el 2015, la isla mejoró, por un periodo breve, su relación comercial con los EEUU, pero fue insuficiente para mejorar su posición. Según las estadísticas del *Bureau United States Census*, la isla es el mayor importador de bienes de los EEUU debido al TLC. El censo revela que las exportaciones de la isla a los EEUU han crecido, pero en proporciones mínimas, de US\$4,261 millones en el 2013 a US\$4,660 en el 2015. A pesar del descenso de las importaciones de los EEUU a la isla en el 2015, el estudio indica que la reducción en el valor importado no implica una disminución en la cantidad de importaciones sino en valor de las mercancías. Esto se debe a que muchas de las materias primas que la isla importa, como alimentos, petróleo, y combustibles (*commodities*) bajaron de precio en el mercado mundial, beneficiando la balanza dominicana, pero no hace diferencia en los volúmenes importados (“Hoy Digital” 2016b).

De acuerdo con el *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo* (MEPyD 2015:5) antes de la entrada en vigencia del TLC, el 92 por ciento de las exportaciones de la isla hacia los EEUU entraban libre de gravámenes. Entonces, la tasas de arancel eran un 1.1 por ciento, los cuales convergían en textiles. Por otro lado, la República Dominicana imponía aranceles a los productos estadounidenses en un 8.5 por ciento, más 13 por ciento de la Comisión Cambiaria, en total, superando el 21 por ciento. Para productos terminados, alcanzaba el 43 por ciento. Por ende: “...una tasa arancelaria efectiva del 1.1% vs 21%, el libre comercio de bienes bajo el DR-CAFTA contaba con una importante asimetría en términos de acceso incrementales a favor de los Estados Unidos.”^{190,}

El MEPyD (2015:6) también demuestra una inversión en el saldo comercial general hacia la creación de déficits comerciales con los EEUU. Para el 2005, la isla exportaba un total de US\$4,477 millones a los Estados Unidos, mientras para el 2014, la cifra era prácticamente la misma, con el monto de US\$4,461 millones. Durante el periodo, los textiles descendieron de US\$1,921 millones a \$851 millones. Por otro lado, las exportaciones agrícolas y agroindustriales aumentaron durante el mismo periodo de US\$479 millones a US\$917 millones¹⁹¹.

¹⁹⁰ El MEPyD (2015:5) añade que la eliminación de cuotas (barreras cuantitativas) de los productos textiles chinos y otros países asiáticos al finalizar el *Acuerdo Multi-fibras* de la OMC en el 2005, añadió al impacto negativo en el sector textil exportador dominicano incrementado las asimetrías.

¹⁹¹ Añade que para el resto de los productos industriales, las exportaciones crecieron de \$US2,077 millones a US\$2,285 millones, durante mismo periodo.

Según el MEPyD (2015:8): “En términos netos, durante los primeros diez años del DR-CAFTA las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos se han diversificado, pero en términos agregados no han crecido. Se aprecia un dinamismo exportador en sectores y productos específicos, tanto agrícolas como industriales, pero en términos agregados las importaciones han crecido a un mayor ritmo, lo que ha deteriorado la balanza comercial”.

Según el economista Ceara-Hatton (“Hoy Digital” 2016c), hay indicadores que apuntan a que las exportaciones bajo el DR-CAFTA han venido frenando con posibles consecuencias negativas en el crecimiento a largo plazo y la estabilidad macroeconómica. Según este, se ha producido una caída de la proporción de exportaciones de bienes y servicios no factoriales reales en términos del PIB. Entre el 2008 y 2015 esto se encuentra en un 25 por ciento, siendo este el promedio más bajo de esos ocho años en los últimos 65 años (1950-2015). Ceara-Hatton también observa el estancamiento de las exportaciones hacia los EEUU y la reducción de la penetración en ese mercado. Mientras los países centroamericanos han aumentado sus exportaciones a los EEUU, la República Dominicana es el único miembro del TLC cuyas exportaciones se han reducido.

De acuerdo con el economista Luis Vargas, los déficits comerciales con los EEUU y el resto del mundo apuntan a la necesidad de reformas y reconversión de la plataforma industrial y agraria, así como a la inclusión de la construcción de obras públicas productivas en la isla. También, según los cálculos de Vargas, el déficit en la balanza comercial se ha acentuado desde 1999 hasta julio del 2016, lo que incluye el período de ejecución del DR-CAFTA. Este déficit lleva a Vargas a replantearse la importancia de políticas en favor de la implementación de financiación de las PYMES, la calificación de la fuerza de trabajo urbana y rural, así como la necesidad de revisión de los acuerdos internacionales de libre comercio (*Hoy Digital* 2016a).

Vargas demuestra la diferencia del saldo deficitario de las transacciones mercantiles de bienes desde la isla hacia los EEUU, entre el valor de las importaciones, siendo de US\$101,156 millones muy por encima de las exportaciones US\$75,009 (un déficit de US\$26,146 millones) a través de 17 años y siete meses¹⁹². Estos déficits constituyen un sobregasto que lleva al rápido re-endeudamiento foráneo de la isla.

Desde la entrada al TLC, el desbalance correspondiente equivale a US\$25,121 millones de exportaciones valoradas en US\$39,272 millones, e importaciones en US\$64,393 millones. Esto, según Vargas, significa que el 96 por ciento del total del déficit se dio en poco más de la mitad del tiempo desde que el TLC entró en vigencia¹⁹³. De acuerdo con Vargas, desde el 1999 a los primeros siete meses del 2016, el valor exportado desde la isla hacia los EEUU, en comparación con las exportaciones totales, desciende de 84 por ciento a 51 por ciento, mientras el valor de las importaciones a la isla del Norte se incrementa de 43 por ciento a 51 por ciento. Según Vargas, este déficit refleja las bajas tasas de productividad y competitividad de la economía dominicana (*Hoy Digital* 2016a).

¹⁹² Vargas también presenta que el desequilibrio comercial negativo de la isla con el resto del mundo es equivalente a US\$102,091 millones, de importaciones de US\$225,338 sobre las exportaciones de US\$123,247 millones.

¹⁹³ De acuerdo con Vargas, la escalada pronunciada del déficit se inicia en 2005 por motivo de la aplicación de una política cambiaria de sobrevaluación del peso frente al dólar y, por tanto, abaratamiento de las mercancías importadas y encarecimiento de las locales.

En nuestra entrevista con Iván Ogando (2017), experto en relaciones internacionales de CLACSO República Dominicana, reiteró que aún con la entrada en vigencia de DR-CAFTA, las exportaciones dominicanas a los EEUU se han mantenido similares, mientras las exportaciones de EEUU a la isla han avanzado de manera exorbitante. Impacto que se ha dado en conjunto con mayores importaciones de la UE a través de su propio acuerdo de liberalización comercial y desarrollo, conocidos como los AAE:

“En términos de la cantidad de exportaciones, el DR-CAFTA ha tenido un impacto significativo. En términos del monto de exportaciones, la República Dominicana, en el 2004, exportaba 4,000 millones de dólares a Estados Unidos en bienes; en el 2016, exporta 4,000 millones y algo... Nunca ha podido romper la barrera de los 5,000 millones de bienes. Obviamente, el DR-CAFTA es más que exportación de bienes, ha habido complementos institucionales, cambios, etc., que han permitido modernizar la Aduana en República Dominicana y otros elementos; y, también, el marco de lo mejor de los servicios, que es más difícil ponderar y evaluar en un pacto con servicios. Contrario a eso, las exportaciones de Estados Unidos a República Dominicana se han aumentado, aunque hay que hacer un análisis... Todo eso apunta que República Dominicana, de alguna manera, la estructura productiva no ha sabido aprovechar las oportunidades que plantea el tratado. Sí, ha habido definitivamente una diversificación en las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos. Ahora, ya no es solamente maquila, sino que también en la Zona Franca ha habido cierta diversificación... Estados Unidos sigue siendo el principal mercado; ha ido perdiendo relativamente; pero, por mucho sigue siendo todavía el destino de más del 60% de las exportaciones dominicanas. Ha habido una diversificación también a algunos mercados de Europa. República Dominicana suscribió en el 2008 el Acuerdo de la Asociación Económica con Europa. Eso ha significado un incremento de los productos de las exportaciones europeas hacia la República Dominicana mayor, que los incrementos de exportación de República Dominicana hacia Europa. Las importaciones europeas han crecido más rápidamente que las de aquí.”

Con ello vemos que existen problemas estructurales en la República Dominicana que no la hacen dependiente de las importaciones, como describimos al principio de esta sección, limitando su capacidad de aprovecharse de la liberalización comercial ante estos socios comerciales mayores.

De acuerdo con el MEPyD (2015:3-4), a diez años de haberse firmado el TLC y nueve de su entrada en vigencia, se refleja lo siguiente: *“algunos logros importantes como la diversificación de nuestra oferta exportable pero a la vez algunos resultados no tan positivos, principalmente en materia de comercio regional y en la pérdida relativa de nuestras exportaciones hacia el mercado norteamericano, en comparación con el crecimiento experimentado de los demás países de la región... Al cumplirse esta primera década de ejecución del acuerdo de libre comercio y al encontrarnos en el umbral de profundas reducciones o eliminaciones de aranceles para una serie de productos, lo que sin dudas tendrá impacto en algunos de nuestras actividades productivas y de manera particular en aquellas generadoras de bienes alimenticios que corresponden a la dieta de consumo masivo de nuestra población, se hace necesario la adopción de una serie de políticas, estrategias, iniciativas y transformaciones que contribuyan, no solo a paliar los efectos negativos que la apertura comercial pueda acarrear, pero que nos permita un mejor posicionamiento competitivo de cara al futuro inmediato.*

4.2 Problemas estructurales y políticos de la agropecuaria dominicana ante el TLC con los EEUU

Como veremos, el impacto político y estructural que se ha generado en la agropecuaria está ligado a estos desbalances comerciales asociados a la apertura del DR-CAFTA. Después de entrar en vigencia el TLC en el 2005, los productores agropecuarios (particularmente aquellos con contingentes arancelarios) tenían un periodo de preparación y adaptación para la eliminación de los gravámenes, los cuales recibirían el apoyo del Estado y la cooperación internacional. Por un lado, en términos estructurales, el libre comercio tiene un impacto en la agropecuaria dominicana al esta tener que buscar maneras de lidiar con las asimetrías comerciales de una agricultura tecnificada y altamente subsidiada del Norte. Por otro lado, el mismo sistema político dominicano refuerza estas tendencias al favorecer elementos importadores de alimentos y productos agropecuarios sobre los productores domésticos. Como veremos, una desarticulación de la agropecuaria dominicana bajo la liberalización tendría, a corto y largo plazo, un impacto socioeconómico detrimental para algunas industrias, que son importantes en la generación de empleo y la producción de provincias de la isla.

4.2.1 Importación y exportación en cifras y en debate

Si en las cifras anteriores se ha demostrado un déficit comercial (en términos absolutos) con los EEUU bajo el esquema del DR-CAFTA, lo mismo ocurre en la industria agropecuaria. En esta sección intentamos demostrar estas tendencias con estadísticas y cifras empíricas que apuntan a dos cosas:

En términos de exportaciones, estas se han incrementado y concentrado mayormente a los EEUU. El asunto no debe sorprender considerando la ya histórica relación existente que hemos descrito con anterioridad. En segundo lugar, las cifras muestran una mayor dependencia de la isla hacia el mercado norteamericano. Más aún, si recordamos el esquema de la ICC, los análisis ya apuntaban a que no habría gran incremento en términos absolutos con la entrada en vigencia del TLC al mercado de los EEUU.

En términos de las importaciones, las tendencias apuntan a lo que se ha dicho: un incremento sustancial de las importaciones de los productos agropecuarios estadounidenses. La pregunta sería qué implica ello para el sector agropecuario dominicana. Aunque todavía queda tiempo antes de la eliminación de los gravámenes para algunos de los productos más importantes para la isla, la evidencia empírica apunta a esta tendencia.

a. Exportaciones

De acuerdo con la siguiente tabla elaborada por la JAD (tabla 8), en términos de las exportaciones agropecuarias de la República Dominicana a diferentes regiones, la mayoría va a América del Norte, que en este caso se refiere mayoritariamente al mercado de los EEUU, reflejando la dependencia en este mercado.

Tabla 8.
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
POR PRINCIPALES REGIONES DEL MUNDO
PERIODO: 2014 - 2016* (EN MILLONES DE US\$)

AÑO	TOTAL EXPORTACIONES AGROPECUARIAS	AMERICA DEL NORTE	EUROPA	CARIBE	CENTRO-AMERICA	AMERICA DEL SUR	RESTO DEL MUNDO
2014	1,947.8	979.6	519.5	348.4	19.1	57.8	23.4
2015	2,077.3	1,159.6	494.5	342.2	24.6	18.0	38.3
2016	2,089.2	1,142.9	548.7	314.7	30.1	9.6	43.2
TOTAL	6,114.2	3,282.1	1,562.8	1,005.3	73.8	85.4	104.8
PROMEDIO	2,038.1	1,094.0	520.9	335.1	24.6	28.5	34

Fuente: Elaborado por la Junta Agroempresarial Dominicana a partir de las exportaciones agrícolas 2014-2016 suministradas por la Dirección General de Aduanas.

% EXPORTACIONES AGROPECUARIAS	AMERICA DEL NORTE	EUROPA	CARIBE	CENTRO-AMERICA	AMERICA DEL SUR	RESTO DEL MUNDO
	53.7%	25.6%	16.4%	1.2%	1.4%	1.7%

Fuente: Elaborado por la Junta Agroempresarial Dominicana a partir de las exportaciones agrícolas 2014-2016 suministradas por la Dirección General de Aduanas.

Otra tabla presentada por la JAD (tabla 9) establece la cantidad de las exportaciones agropecuarias de los países miembros del DR-CAFTA dirigidos a los EEUU durante el periodo 2014 a 2016.

Tabla 9. EXPORTACIONES AGROPECUARIAS (CAPÍTULO 1 AL 24 DEL SISTEMA ARMONIZADO) DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL DR-CAFTA A LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA PERIODO: 2014 - 2016
(EN US\$)*

AÑO	GUATEMALA	COSTA RICA	REPÚBLICA DOMINICANA	HONDURAS	NICARAGUA	EL SALVADOR	TOTAL 1996-2014	PARTICIPACIÓN PAISES DR-CAFTA DENTRO DE LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS
2014	1,958,144,590	1,676,225,131	915,066,962	894,928,609	812,614,953	220,880,982	6,477,861,227	4.9%
2015	1,990,355,010	1,557,338,848	1,040,868,980	909,859,218	787,578,291	257,058,160	6,543,058,507	4.9%
2016	1,961,256,227	1,682,237,682	1,080,329,028	963,588,163	811,374,533	241,594,247	6,740,379,880	4.9%
Total	5,909,755,827	4,915,801,661	3,036,264,970	2,768,375,990	2,411,567,777	719,533,389	19,761,299,614	4.9%
% País	29.9%	24.9%	15.4%	14.0%	12.2%	3.6%	100.0%	

*Fuente: Elaborado por la Junta Agroempresarial Dominicana a partir de la Base de Datos de Importaciones de Consumo de los Estados Unidos a los países del DR-CAFTA, Base de Datos USITC 2014-2016.

El MEPyD (2015:47-48) establece que las exportaciones agropecuarias “tradicionales” han decaído, pero las agroindustriales se han aumentado anualmente a un 5.4 por ciento durante el periodo 2003 al 2013. Estos vienen principalmente de la industria de Zona Franca, aumentando de un 14 por ciento a un 22 por ciento durante el periodo mencionado. El próximo cuadro (anejo 1) presenta el impacto de las exportaciones agroindustriales.

De acuerdo con el MEPyD (2015:52-53), fuera de la agroindustria ligados a las Zonas Francas (i.e. nacionales), no se han dado cambios significativos en la estructura exportadora hacia los EEUU. Durante el periodo de 2003 al 2013, la tasa anual de crecimiento de las exportaciones de productos agroindustriales nacionales fue de -1 por ciento. La exportación de productos tradicionales como el azúcar y el cacao ha sido negativo, habiendo un desplazamiento de este último hacia las Zonas Francas. Igual pasa con vegetales, tubérculos y raíces.

Esto podría ser un reflejo de la poca ganancia que han experimentado estos rubros bajo el DR-CAFTA, o sea, que no incrementaron sus exportaciones de manera sustancial más allá de los logros alcanzados bajo el esquema de la previa ICC.

Por otro lado, el próximo cuadro (anejo 2) refleja las principales exportaciones agroindustriales nacionales a los EEUU.

De acuerdo con el MEPyD (2015:55-56), si se examinan las exportaciones dominicanas a los EEUU del 2003 al 2013 se puede apreciar una serie de productos agroindustriales que han aumentado marcadamente. La siguiente tabla (anejo 3) demuestra el aumento de esas exportaciones, entre ellos vegetales, tubérculos, y raíces, los cuales han mantenido una tasa de crecimiento promedio del doce al siete por ciento.

El incremento de estas exportaciones agropecuarias se presenta tanto en producción bajo Zona Franca y como producto nacional (i.e. no producido en Zona Franca). Estas son productos de exportación agropecuaria de alta intensidad en la mano de obra, la cual es predominantemente de bajos salarios y compuesta por trabajadores haitianos.

En término de las exportaciones en general, el MEPyD (2015:58) aduce que el TLC con EEUU no se ha aprovechado los suficiente: *“Todos estos datos nos indican que por el lado de las exportaciones, la República Dominicana no ha sabido aprovechar en todo su potencial las ventajas que ofrece el DR-CAFTA y consecuentemente se requieren mayores esfuerzos en este sentido, pues Estados Unidos sigue siendo el principal mercado del mundo al cual todos desean exportar y donde la República Dominicana tiene una ventaja geográfica relativa, especialmente cuando compite con naciones de otros continentes. Por consiguiente, los resultados del DR-CAFTA, no han sido del todo satisfactorios para las exportaciones dominicanas, por lo que es necesario que tanto el sector público como el privado traten de identificar los factores que están afectando la capacidad competitiva del país.”*

Como hemos visto, estos factores de competitividad los podemos adjudicar a los fenómenos que hemos descrito en este capítulo.

b. Importaciones

En el caso de las importaciones provenientes de los EEUU a la isla, el MEPyD (2015:69) hace hincapié en las ventajas que el TLC le ha dado a los productos estadounidenses. Alude, como era predecible, al cambio de la ICC al DR-CAFTA, al incremento de las importaciones estadounidenses a la isla:

“En el caso de las importaciones procedentes de Estados Unidos, e incluso Centroamérica, el comportamiento de las mismas después del DR-CAFTA, ha sido diferente al comportamiento de nuestras exportaciones. Debe recordarse que antes de la firma de tratado, las importaciones procedentes de Estados Unidos estaban sujetas al pago del arancel vigente en la República Dominicana, pues el CBI era una ley del Gobierno de ese país, y por tanto sólo eliminaba el arancel de Estados Unidos. En consecuencia, el DR-CAFTA dio una mayor apertura del mercado nacional a los productos procedentes de Estados Unidos, lo que constituyó un estímulo adicional para que ese país incrementara las exportaciones hacia la República Dominicana.”

Al momento de entrar en vigencia el TLC (marzo del 2007) se eliminó la Comisión Cambiaria a todas las importaciones en la República Dominicana de todos sus socios comerciales por igual. Esto ayudó a que no se presentase una desviación comercial hacia suplidores de EEUU. El resultado, al eliminar los aranceles y la Comisión Cambiaria (permanentemente con la entrada en vigencia del DR-CAFTA) llevó al aumento de las importaciones de EEUU en la isla (MEPyD 2015:71-72).

Primero se presentan la siguientes estadísticas (tabla 10) de la JAD, en la cual se demuestra que EEUU lidera las exportaciones agropecuarias hacia la República Dominicana (mirando los años 2014 a 2016) demostrando la importancia y profundización de la importación de los productos agropecuarios estadounidenses hacia la isla.

Tabla 10. Importaciones agropecuarias de la República Dominicana por principales países y regiones del mundo (En US\$)

País de origen	2014	2015	2016	Total	%
América del Norte	1,472,301,696	1,414,518,938	1,394,439,739	2,886,820,634	54.8%
EEUU	1,334,834,308	1,253,169,080	1,287,548,484	2,588,003,387	49.1%
Europa	411,544,839	430,565,469	399,737,355	842,110,308	16.0%
El Caribe	47,493,734	44,711,715	558,926,629	92,205,449	1.8%
Centroamérica	199,112,862	242,357,719	153,094,556	441,470,581	8.4%
Asia	118,143,767	131,891,848	96,168,426	250,035,615	4.7%
América del sur	321,951,076	392,195,911	103,404,786	714,146,987	13.6%
Resto del mundo	17,440,638	23,180,633	16,956,357	40,621,271	0.8%
Total	2,587,988,610	2,679,422,234	2,722,727,848	5,267,410,844	100.0%

Fuente: Junta Agroempresarial Dominicana .

De acuerdo con la próxima tabla (11) presentada por el MEPyD (2015), vemos el total de importaciones de los productos estadounidenses hacia la República Dominicana de 2005 a 2013.

Tabla 11. Importaciones de República Dominicana desde los Estados Unidos 2005-2013 en millones de US\$*

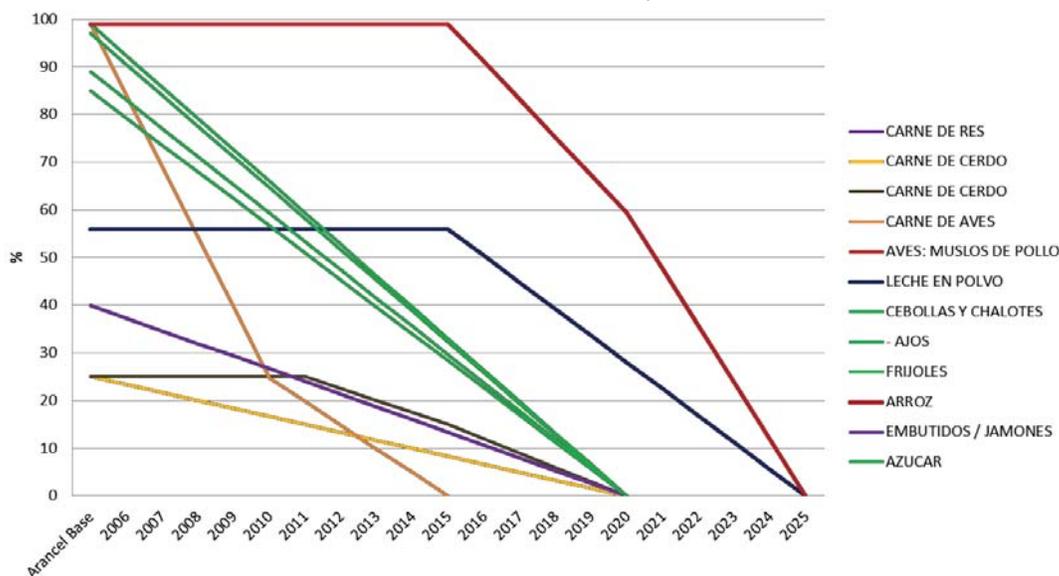
Grupo de productos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agropecuarias	508	628	782	1,049	890	1.037	1,201	1,077	1,127
Textiles	1,088	1.021	768	659	566	645	793	660	604
Energía (Combustibles)	387	534	640	661	620	845	1,329	1.383	1,294
Minerales	17	8	7	14	9	4	3	28	27
Demás productos industriales	2,160	2,606	3,369	3,635	2,730	3,321	3,288	3,233	3,192
Todos los productos	4,160	4,797	5,566	6,018	4,815	5,852	6,614	6,381	6,244

Fuente: *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo* (MEPyD 2015:72)

Por ende, de acuerdo con el MEPyD (2015:72), desde el 2005 hasta el 2015 se duplicaron las importaciones agropecuarias (capítulos 1 al 24). De hecho, en la próxima gráfica (anexo 4) se demuestra que los productos principales importados desde los EEUU a la República Dominicana son en esencia agropecuarios.

De acuerdo con MEPyD (2015:115), cumplidos los primeros 10 años de la entrada en vigencia del DR-CAFTA, se ha entrado en su último periodo de desgravación y eliminación de todas las barreras comerciales (gráfico 6).

Gráfico 6. Calendario de Desgravación para productos agrícolas altamente sensibles (con tasas arancelarias mayores al 20%)



Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD 2015)

En el 2017 se eliminaron los gravámenes para un grupo de productos agropecuarios considerados sensibles al libre comercio con los EEUU (pavos, papas frescas y grasa de cerdo). Faltaría un grupo en el año 2020 (carne bovina, cerdo, queso *cheddar*, frijoles, cebollas y chalotes, ajo, aceites vegetales) y una última línea de productos en el 2025 (pollo, leche en polvo, yogurt, queso *mozzarella*, arroz)¹⁹⁴.

El MEPyD (2015:119) hace énfasis en productos del último grupo de desgravaciones, como el arroz, el cual todavía para el 2015 tenía un gravamen del 99 por ciento *ad-valoren* (es decir altamente protegido) al igual que el pollo (99 por ciento) y la leche en polvo (56 por ciento). Estos productos, de acuerdo con MEPyD, son de “*alta vocación exportadora*” de parte de los EEUU y tendrán un impacto en la medida en que los aranceles se eliminen:

“... una vez comiencen a desgravarse estos aranceles, los productores nacionales tendrán que enfrentar una mayor competencia de productos importados procedente de los Estados Unidos. Por estas razones, el Gobierno y los productores privados tienen que redoblar esfuerzos para poder enfrentar esta gran competencia que se avecina... A manera de ejemplo, se puede señalar que Estados Unidos es un gran productor de arroz y además es un productor eficiente con capacidad para competir en mercados extranjeros. En el año 2014 ese país exportó al mundo 3,486 millones de Kg. y a la República Dominicana apenas 17 millones de Kg. debido, en gran parte, a los altos aranceles que gravan este producto en nuestro país. Sin embargo, en ese mismo año, Estados Unidos exportó a México 705 millones de Kg, lo que demuestra la gran capacidad exportadora de ese país. Lo mismo podría decirse de carne bovina, de cerdo y

¹⁹⁴ De acuerdo con MEPyD (2015:115): “Debe aclararse, que en la gran mayoría de los casos, la desgravación arancelaria lineal se inició a partir del primer año de vigencia del DR-CAFTA y que por tanto, a medida que han pasado los años, todos los productos han estado gravados gradualmente con una tasa menor.”

de pavo; así como muchos otros productos... De hecho, al analizar el grupo de productos sujetos a cuotas bajo el DR-CAFTA por República Dominicana, y se evalúan los niveles de exportación de los Estados Unidos de dichos productos se aprecian dos cosas: primeramente, una alta dependencia de dichas exportaciones hacia México, llegando a representar el 30% del total exportado en el 2014. La cercanía geográfica, unido a la eliminación de los aranceles debido al NAFTA le otorgan ventajas a los Estados Unidos. Ventajas similares gozará dicho país a nuestro mercado en el corto plazo a medida que los aranceles vayan disminuyéndose. En adición se trata de productos que en un periodo de 10 años, los Estados Unidos han visto crecer sus exportaciones en un 64%. Es decir son productos con alta vocación exportadora... A esta situación se le suma que los Estados Unidos, en el 2014 aumentó de manera significativa sus apoyos internos a sus productores domésticos, mediante aportes económicos por parte del gobierno que totalizaron más de US\$40 mil millones en el 2014.”

El MPEyD aclara que en el mercado se puede apreciar una cierta consolidación y niveles de concentración del sector industrial que le ha permitido enfrentar la competencia de algunos productos estadounidenses. Sin embargo, en lo que concierne al sector agropecuario, esto no se percibe por igual. La pregunta es ¿por qué? De acuerdo al MPEyD (2015:115): *“Esto se debe a que muchos de los productos agrícolas sensibles han contado con plazos de gracia de hasta 10 años, y no es hasta ahora que inician dicho (sic) proceso de desgravación. Es importante destacar que para muchos de estos productos los Estados Unidos solicitaron cuotas con tasa de 0% a partir del primer año del acuerdo, lo que evidencia un interés exportador hacia nuestro país.”*

4.2.2 Límites y competitividad de la agropecuaria ante la amenaza de liberalización

Los expertos, académicos, economistas, agrónomos, servidores públicos y relacionistas internacionales que hemos entrevistado para nuestra investigación, de alguna u otra manera, reconocen la dependencia e incremento de las importaciones de productos agropecuarios y alimentos de los EEUU a la isla.

Uno de los especialistas que entrevistamos para esta investigación lo fue Robert Mejía (2017), agente en el Banco Central de la República Dominicana y experto en temas de crecimiento económico, desarrollo y evaluación de políticas públicas. En el Banco Central, Mejía trabaja en cuentas nacionales especializándose en temas ligados al sector industrial agropecuario. Para Mejía, la agricultura dominicana sigue teniendo un rol preponderante en la isla, pero presenta la necesidad de importaciones para suplir la demanda de alimentos:

“Las importaciones han sido muy significativas porque tenemos muchos rubros en la producción nacional que no satisface la demanda; por lo tanto, tenemos que ir al mercado exterior a buscar rubros. Por ejemplo, ahora mismo se están importando muchos cítricos porque existe en el país una enfermedad que afecta la producción de esos rubros y, por lo tanto, hemos tenido que ir al mercado exterior en busca de esos.”

Uno de los debates que esto causa en aquellos países en vías de desarrollo que han pasado por procesos de liberalización comercial a la industria agropecuaria bajo asimetrías comerciales es la reconversión de rubros para la exportación y su especialización, lo que ha tenido un impacto en la seguridad/soberanía alimentaria de sus poblaciones. En el caso de la República Dominicana, nos hacemos la pregunta: ¿cómo ha impactado la liberalización bajo el TLC la reconversión de la agropecuaria?

Isa Contreras (entrevista 2018a) expone que todavía es muy temprano para percibir esas tendencias en la agropecuaria dominicana como resultado del DR-CAFTA, ya que aún hay una serie de rubros que están pasando por procesos de liberalización en los próximos diez años. Sin embargo, ya se refleja unas tendencias hacia el desplazamiento de ciertos productos por las importaciones: *“No ha habido mucho. Me voy a explicar por qué. Yo pienso que, primero, el proceso de liberalización no está completado. Y lo que queda por liberalizar son productos agropecuarios críticos para la agricultura dominicana. La liberalización es un proceso de dos velocidades: una velocidad rápida, que es para los productos manufacturados y otros productos agropecuarios, que no fueron protegidos; y otra velocidad para productos críticos para la agropecuaria y que son productos de consumo masivo. [Hay] casos, por ejemplo, como el del arroz, que se mantiene en un importante nivel de protección. [Hay] casos como el de la leche en polvo, también tiene un importante nivel de protección y eso hace de alguna manera que la leche líquida continúe teniendo cierto espacio en el mercado nacional. Ahí hay otros productos muy importantes, de un peso elevado para la agropecuaria y se mantienen relativamente protegidos, pero que van caminando a paso firme hacia la liberalización plena. Eso hace que todavía, en la estructura de la agropecuaria dominicana, no se haya advertido un impacto muy severo. Eso es un elemento. Quizá en otro elemento donde estamos viendo sí penetración de importación importantes [es] en la pecuaria. No la agricultura: la pecuaria. Estamos viendo ya penetración del tema de las importaciones; de carne de cerdo y de pollo; particularmente, lo que llaman MDM (“mechanically deboned meat”), carne mecánicamente deshuesada, que sirve para hacer embutidos, por ejemplo. Se ha visto una liberalización importante. También en quesos, se ha visto una liberalización importante. Y eso está claramente afectando a la producción. Lo que está pasando en estos productos, donde Estados Unidos es muy competitivo; si bien la estructura de la producción no se ve afectada, probablemente (y te digo “probablemente” porque hay mucha falta de información) estamos viendo una parte de esa producción irse precarizando, ya siendo desplazada a los márgenes de los mercados.”*

Por poner un ejemplo en la producción de queso y de la leche, la cual es todavía a pequeña escala (*“muy artesanal todavía”*) y hay pocas empresas de gran tamaño o de cierto tamaño que produzcan queso industrial: *“Hay mucha quesería pequeña. Estas queserías pequeñas están siendo fuertemente afectadas probablemente por las importaciones de queso de los Estados Unidos. Las importaciones de queso se han disparado. Eso hace que los productores de queso no tengan tanto espacio, que se hayan deprimido los precios de los quesos, en términos relativos, y eso haya sido traducido también en una depresión de los precios de la leche; cadena abajo o cadena arriba. En la cadena productiva, aumenta la importación del queso, genera una presión sobre las queserías locales, las queserías locales trasladan esa presión a los pequeños productores de leche. Puedes estar produciendo la misma cantidad de leche, pero los precios están generando una fuerte presión a la baja en los precios domésticos y está cerrándole el paso a la producción local y a la posibilidad de que esta producción continúe siendo una producción con cierto nivel de dinamismo que permita un nivel de vida mínimamente decente a estos pequeños productores.”* (Isa Contreras 2018^a entrevista)

En ese sentido, Isa Contreras (entrevista 2018a) expone la falta de estadísticas que existen y la posibilidad de demostrar el impacto de las importaciones bajo el TLC, pero

las tendencias ya se pueden observar, aún con la falta de liberalización en algunos productos. Así, divide en cuatro los tipos de productos que se ven afectados por la liberalización.

En nuestra entrevista los denomina como:

- 1) *productos en camino de ser liberalizados* (donde se espera efectos posteriores);
- 2) *productos que ya están sintiendo los efectos* (y de los cuales se puede presentar unas tendencias);
- 3) *productos que están siendo afectados, pero no hay evidencia empírica;*
- 4) *y un grupo de productos que no son impactados por la competencia internacional*¹⁹⁵.

“No hay evidencia todavía de esto porque eso es una de las graves fallas. Parte de la falta de importancia que se le da a la agropecuaria es que tampoco se recogen estadísticas suficientes o son muy precarias, no hay centros agropecuarios, no hay estadísticas de recolección de precio sistemático. Eso hace que no contemos con evidencias muy duras al respecto. Pero eso es lo que yo pienso que está pasando: que aunque la producción no haya mermado, se están mermando los ingresos de los pequeños productores y se les está dejando a estos productores en los márgenes del mercado; en particular, los productores pecuarios. No así, debo decir que los productores agrícolas que todavía cuentan con cierto nivel de protección, como los del arroz. El arroz es muy importante en el total de la producción dominicana. Eso todavía se mantiene protegido. Pero, hay otros productos que no los vas a encontrar en los Estados Unidos, que no te van a competir con la producción nacional como el plátano; como las raíces y los tubérculos. Entonces, esa producción no se ve amenazada. Esa producción siempre ha sido relativamente pequeña y pobre. No ves un cambio significativo en ella; pero tampoco la ves muy amenazada por las importaciones por el DR-CAFTA porque no tienes flujo de productos de ese tipo de Centroamérica o Estados Unidos.” (entrevista Isa Contreras 2018a).

Sena (2014) enfatizó que gran parte del problema de la competitividad del sector agropecuario dominicano se debe a varios factores: En primer lugar, el financiamiento es escaso debido a la capacidad reducida que tienen los pequeños y medianos productores en cumplir con los requisitos del sector financiero. Sin el apoyo financiero, la expansión de estos productores es limitada y precaria. Este sector solo capta el tres por ciento de la cartera de crédito disponible en la isla. Otro factor es el precio de los fertilizantes e insumos para la producción. Además, la mayoría de los productores no alcanzan a cultivar más de cinco hectáreas ni pueden generar economías de escala que facilite

¹⁹⁵ De acuerdo con Isa Contreras (entrevista 2018a) *“Yo lo dividí... así: uno, muchos productos agropecuarios, que son raíces y tubérculos y musáceas que no enfrentan la competencia importada; otros productos, que están enfrentando la competencia importada de manera importante (y lo que estás viendo es que los están orillando en el mercado); un tercer grupo está siendo literalmente desplazado por productos importados como son las cebollas o el ajo, por ejemplo, que no están protegidos o particularmente protegidos; y hay otros productos que todavía están en la espera de la liberalización. Pienso decir que son cuatro grupos de productos. Tienes a un grupo que está a la espera de ser liberalizado, que va a tener efecto más adelante. Otro grupo que está teniendo efecto en este momento, fuertemente. Otro grupo de productos que estos son: los que están siendo orillados en el mercado o los que están sencillamente desapareciendo y cayendo, pero del cual no tenemos tampoco mucha evidencia. Y un último grupo de productos que no son afectados por la competencia internacional, de manera significativa.”*

ahorros en almacenamiento y transporte. De acuerdo con Sena (2014), ello dificulta: “*el acopio de los volúmenes necesarios para mantener satisfecho un mercado más amplio al de las comunidades aledañas*”. De esta forma, se ha dado una baja en la rentabilidad de los cultivos, los precios bajos de las mercancías agropecuarias y un aumento en los costos de producción¹⁹⁶.

Reconociendo el cambio que produjo pasar de un acuerdo preferencial unilateral (i.e. la ICC) a uno recíproco (DR-CAFTA), Montás (2016) aduce que uno de los temas de mayor relevancia hacia el TLC sería, entonces, la sensibilidad del sector agropecuario y el impacto de la liberalización en esa industria. Admitió que, a pesar del mayor acceso al mercado de los EEUU con el acuerdo (del cual hemos visto era sumamente limitado en el caso agropecuario) varios rubros de la producción nacional tendrían grandes limitaciones para competir en el escenario de una mayor apertura. Montás exclamó que los rubros denominados sensibles (arroz, leche, azúcar de caña, pollo, frijoles, ajo y cebolla) tendrían un periodo de desgravación para permitirle a los productores prepararse ante la liberalización. Por ende, conforme al TLC, en enero de 2017 se pautaban las primeras desgravaciones que incluirían estos productos sensibles.

En entrevista con Mejía (2017) la agricultura sigue siendo un factor predominante en la economía dominicana ya sigue siendo un sector que tiene una ponderación relativamente significativa, en comparación con los demás países del Caribe. La producción agropecuaria juega un rol importante dentro de la economía nacional y dentro de la sociedad. Para Mejía la agropecuaria debe de tener un rol de dar seguridad alimentaria a la población y de generador de divisas.

Sin embargo, Mejía aduce (entrevista 2017) que República Dominicana no tiene la capacidad de competir con la agricultura de los EEUU, inclusive, se encuentra en desventaja con la centroamericana:

“...la agricultura (dominicana tiene)... desventaja comparativa y absoluta con los Estados Unidos. Que los Estados Unidos estiran mucho dinero al subsidio, a las producciones agrícolas. Por lo tanto, nosotros estamos tratando de replicar ese modelo, pero no es lo suficiente. Por lo tanto, creo que los demás países que están dentro del acuerdo, tienen ventaja comparativa y absoluta sobre la República Dominicana porque no tenemos lo suficiente para subsidiar el sector agrícola.”

Mejía (entrevista 2017) describe intentos de políticas públicas o de cooperación internacional que han intentado apoyar el agropecuario para ser más competitivos:

“Básicamente, los gobiernos han ido desarrollando política pública eficiente para desarrollar el sector agropecuario. Existe acá una de las políticas públicas básicas son los subsidios a la producción arroceras que es -llámese- el productor agrícola básico, por su importancia en la seguridad alimentaria y los apoyos directos e indirectos del sector del gobierno central a la agricultura con apoyo de organismos internacionales -llámese Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. Podemos decir que con las limitantes que tienen la política pública desarrolladas para el sector agro, se puede decir que han sido eficientes.... Hay un programa que se llama Programa de Transferencia Tecnológica, que es un programa en el cual se le suministra a los productores o se les financia, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tecnología en la

¹⁹⁶ Además, Sena (2014) añade factores climatológicos, como sequías, huracanes u otros efectos atmosféricos, plagas y enfermedades, las cuales han llevado a varios productos a ser vetados de exportación al mercado de EEUU con barreras no-arancelarias.

producción agropecuaria, llámese sistema de instalación de riego moderno con tecnología de punta. Hace aproximadamente 6 o 7 años que se firmó un acuerdo para la transformación del Valle de San Juan, que es el principal productor de leguminosas del país... Ahora mismo, hay un programa de reducción de analfabetismo. El programa Progresando con Solidaridad, que dirige el despacho de la Vice-Presidencia de la República... Eso es transferencia a los hogares. Transferencia monetaria para los hogares para compra de alimentos, subsidio escolar, subsidio de gas (para la compra de gas licuado). Hay un sinnúmero de comercios dominicanos privados vinculados a la red del programa, el cual el gobierno le hace ya la transferencia después que los sumarios adquieren los bienes y servicios.”

A pesar de estos programas de apoyo, el contexto continúa siendo de precariedad para el sector agropecuario doméstico y en muchos casos estos no son lo suficiente para mermar las asimetrías entre industrias. En contexto de apoyo por parte del Estado, este demuestra unas limitaciones en su apoyo a la industria doméstica dominicana. La pregunta es, ¿por qué?

Si lo comparamos con los países centroamericanos, podemos hacer una observación más cercana. El apoyo del Estado y las relaciones regionales han tenido un impacto en la competitividad de estos sectores en Centroamérica, más no así en República Dominicana, lo cual explica la diferencia del dinamismo exportador de la primera.

Isa Contreras (entrevista 2018a) presenta varios factores que pueden explicar este fenómeno. En primer lugar, aduce a las dinámicas de **integración regional** centroamericanas que proveyeron la oportunidad de desarrollar unas economías de escala. Por ejemplo el proceso de desarrollo industrial en la República Dominicana fue más débil, mientras que en Centroamérica se hizo en el marco de un proceso de integración regional, en la cual muchas de sus industrias lograron aprovechar economías de escalas regionales. Por este medio lograron desarrollar un sector manufacturero levemente más robusto que en el caso dominicano. En Centroamérica, la manufactura de su industria nacional, que antes fue concebida bajo la dinámica de la sustitución de importaciones, no representa una enorme proporción de todas sus exportaciones a los Estados Unidos. En el caso de la manufactura dominicana, siempre se mantuvo dentro de los confines del país y eso la hizo mucho menos competitiva, y no pudo aprovechar economías de escala.

Segundo, incluye el desarrollo de una **fase agropecuaria** en Centroamérica, que no presenció la isla debido a los límites de la exportación del azúcar como mecanismo histórico para obtener divisas, o sea, en Centroamérica la fase agropecuaria pudo aprovechar mejor la apertura de los mercados. En República Dominicana, las exportaciones se limitaban al azúcar. En Centroamérica exportaban banano y café, pero también producían otros rubros que impactaron en el mercado estadounidense. Entonces, ahí existe otro elemento: cuando se desmantela el azúcar, la agricultura dominicana queda fuera de los acuerdos y su peso en el comercio con los Estados Unidos disminuye drásticamente. En el caso de Centroamérica, la crisis azucarera no los limitó porque no exportaban tanta azúcar, sino que era banano y café, y los complementaban con otros productos (Isa Contreras entrevista 2018a).

Un tercer elemento es que la industria dominicana - y la del aparato productivo, en general- adolecía de un conjunto de elementos, de **factores de costo**, que la hacen una

industria mucho menos competitiva. Por ejemplo, el tema eléctrico, el cual representa un peso importante en los costos del sector productivo, limitando su capacidad competitiva. También se puede alegar el tema de costos del transporte desde y hacia los puertos, en los cuales Isa Contreras (entrevista 2018a) aduce existe un monopolio en la República Dominicana. Ello encarece los productos y dificulta el proceso.

Otro factor de importancia es el **tipo de cambio** que se ha establecido en la República Dominicana. Este tema es uno que también causa problemas entre industrias domésticas de la isla, ya que su tasación beneficia a diferentes industrias de diferentes maneras. La aceleración del tipo de cambio afectó las exportaciones dominicanas; especialmente, durante la década pasada. Con la crisis de los fraudes bancarios, la moneda se devaluó aceleradamente; luego vino una política monetaria restrictiva que terminó revaluando el peso de manera drástica manteniéndolo sobreevaluado (i.e. muy caro). En términos de costo y competitividad, un peso sobreevaluado y un dólar muy barato por mucho tiempo hizo que las exportaciones no pudieran aprovechar las ventajas naturales que pudieran tener (Isa Contreras entrevista 2018a).

Una quinta variable favorable para la isla en términos de comercio absoluto, es el **tipo de exportación**. De acuerdo con Isa Contreras, podemos observar unos déficits comerciales de bienes, pero unas tendencias favorables para los servicios, en particular el turismo, más que cualquier otro país de Centroamérica. Por ejemplo, el arribo de turistas estadounidenses a República Dominicana ha sido significativo. Si lo vemos en términos de exportaciones de bienes y servicios, el panorama no es tan negativo. Por supuesto, los servicios turísticos responden a otra dinámica, a otra lógica, que no tiene que ver con el DR-CAFTA. Pero, de alguna manera, la economía descansa, en una parte importante en la exportación de servicios. Entonces, no solo puede ser juzgado por el balance de bienes (Isa Contreras entrevista 2018a).

4.2.3 Impacto socioeconómico y político de la liberalización en la agropecuaria dominicana

La República Dominicana ha tenido uno de los periodos de más alto índice de crecimiento económico en la última década. De hecho, ha sido el país líder de América Latina y el Caribe con mayor crecimiento económico. Sin embargo, se ha estipulado que este indicador, medido por el PIB, no debe ser el único que refleje el bienestar general de la población. Basado en perspectivas críticas a la mirada estrictamente economicista racional que glorifica el crecimiento económico como una panacea, esta puede dejar fuera muchos factores socioeconómicos o puede solo apuntar al crecimiento que beneficia a unas porciones particulares de la sociedad.

De acuerdo con un informe del Banco Mundial, altos índices de crecimiento económico se asocian con niveles persistentes de pobreza en República Dominicana: *“La República Dominicana ha disfrutado de una de las tasas de crecimiento más altas en América Latina y el Caribe en los últimos 25 años, con un promedio de 6 por ciento en los años noventa y más de un 5 por ciento desde el 2000. El crecimiento ha acelerado nuevamente desde el 2014 a un 7 por ciento anual, aumentando el ingreso per cápita al 92 por ciento del promedio regional, frente a un 57 por ciento en el 1992. Sin embargo, a pesar del notable desempeño económico, el crecimiento en la República Dominicana no ha sido tan inclusivo como en el resto de la región; uno de cada 3 dominicanos permanece por debajo de la línea de pobreza”* (del Rosario y Morrobel 2018:8-9).

De acuerdo con el estudio del Banco Mundial, a pesar del gran crecimiento económico, no se ha traducido en una disminución de la pobreza por las siguientes características:

- un mercado laboral que no traduce las ganancias de productividad en aumentos salariales;
- una economía nacional con vínculos intersectoriales débiles;
- y un sector público que no compromete o distribuye suficientes recursos particularmente bien para reducir la pobreza (del Rosario y Morrobel 2018:8-9).

Si se lleva esto a las zonas rurales, la desigualdad y la pobreza han aumentado a pesar del crecimiento económico en comparación con las zonas urbanas. En un estudio elaborado por del Rosario y Morrobel (2018:9) del *Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales* (IDIAF) la razón por ello es la estrechez de la base económica de estas zonas e incapacidad de llevar a cabo procesos de innovación tecnológica y crecimiento institucional. Ello también se caracteriza por un mercado laboral con bajos salarios concentrando los ingresos en un pequeño grupo. A ello le falta, explican los autores, de una política pública con falta de visión para la transformación estructural e inclusiva de las áreas rurales.

El impacto socioeconómico que deviene del proceso de liberalización en la agropecuaria dominicana nos ayudará a percibir sus efectos a corto y largo plazo. Para ello es crucial una definición entre lo urbano y rural para poner en contexto y explicar su impacto político y socioeconómico. De hecho, si analizamos el problema político y estructural de la agropecuaria dominicana, la definición territorial (i.e. rural o urbano) juega un papel decisivo en explicar su importancia como una industria puesta en juego ante los efectos de la liberalización.

Del Rosario (2017) establece una diferencia/definición importante de lo que se precisa “rural” y “urbano”, a nivel oficial en el país. Para del Rosario (2017) su investigación lo ha llevado a tomar como objeto de estudio el desarrollo rural territorial, o sea, cómo enfocar el tema del desarrollo rural desde una perspectiva territorial¹⁹⁷.

De acuerdo con del Rosario (entrevista 2017), lo rural formalmente y oficialmente, se determina como lo que no es urbano, siendo un “*default*”. Entonces, ¿qué es lo urbano? Lo urbano son las cabeceras de municipios y distritos municipales. ¿Quién define qué es lo urbano y lo rural? De acuerdo con del Rosario, ello está a discreción del legislador. Por ejemplo, si por razones políticas algún legislador está interesado en que tal sitio ascienda a categoría de municipio y distrito municipal, entonces se hace. De hecho, en los últimos años se produjo una multiplicación de áreas de municipios y distritos municipales, y concomitantemente, junto con esa creación, se definen automáticamente

¹⁹⁷ Desarrollo rural territorial es definido por del Rosario et al. (2017:21): “*De manera sintética, el desarrollo rural territorial se define como un proceso para alcanzar mayor cohesión social y territorial, lo cual supone una visión de integralidad e inclusión de los diferentes sectores sociales y economías territoriales específicas. En consecuencia, una estrategia territorial supone potenciar y aprovechar las interdependencias, los efectos multiplicadores y las economías de aglomeración que se articulan en un territorio particular, en el contexto de las vinculaciones entre los núcleos urbanos y el entorno rural. Esta estrategia se establece sobre la base de una institucionalidad incluyente. Por esta razón, no solo se habla de desarrollo productivo, sino también de desarrollo institucional.*”.

centros urbanos y todo lo que quede en su entorno, que son las secciones, las cuales quedan como rural.

Esta definición, de acuerdo con del Rosario, es “*medio extraña*” e incluso, poco operativa. No se puede abordar el tema del desarrollo rural o el tema de la agricultura de manera particular, dejando al margen la dinámica urbana. Por ejemplo, no sería cierto que la mayoría de los productores agropecuarios dominicanos viven en sus fincas. Por lo general, viven en los centros urbanos más cercanos (la mayoría). Entonces, si se piensa en políticas públicas para mejorar el bienestar de las comunidades rurales, hay que incluir los centros urbanos relativamente medianos o pequeños donde vive la mayoría de la gente que hace agricultura.

Bajo una perspectiva territorial, el 84% de las entidades municipales dominicanas son rurales; entiéndase rurales en base una serie de indicadores como: “*tamaño de la población; densidad poblacional; el peso en la ocupación de la agropecuaria, qué peso tiene; en términos físicos, la ocupación, tamaño de la población, densidad poblacional, uso de suelo agrícola, uso de suelo forestal, área construida, etc.*” Son siete indicadores que utilizan para definir lo que son territorios en República Dominicana. Ello se traduce a que la mayoría de los municipios dominicanos dependen fundamentalmente de la actividad agrícola. Siendo ello la base, aunque ello incluya otro tipo de actividades. De hecho, si se presenta en conjunto, el 33% de la ocupación en los territorios rurales en la República Dominicana se dedican a la agropecuaria (entrevista del Rosario 2017).

Del Rosario et al. (2017:34-35), presentan la importancia de la agropecuaria en el empleo; estos contribuyen a la base productiva que sustenta la economía rural de la República Dominicana. Por ende, describen estos sectores como heterogéneos y multisectoriales de trabajadores en diferentes condiciones de empleo. Por ejemplo, en las áreas rurales, aparte de aquellos que trabajan en servicios, los que participan en empleo ligados a la agropecuaria producen la actividad económica que ocupa el mayor grado de población rural. También presentan que tres cuartas partes de los ocupados son por cuenta propia, no profesional, en su mayoría conforman parte de la agricultura familiar, siendo el 17 por ciento empleado u obrero. En otras palabras, esto apunta a que la agricultura de gran escala, que emplea mano de obra asalariada, tiene un efecto pequeño sobre los empleos en las áreas rurales. Esto podría presentar el efecto de la liberalización del sector a la agropecuaria a largo plazo: i.e. un mayor desempleo y migración hacia la ciudad o hacia el exterior para compensar por las concentración de la agropecuaria en rubros para exportación o en productos que sobrevivirían los embates de las importaciones norteamericanas.

Del Rosario et al. (2017:37-38) también postulan la importancia de la agropecuaria en términos de ingresos generados. De acuerdo con cifras del 2015, el 25.8 por ciento del total de la ocupación rural se generaba a través de la actividad agropecuaria. Entre estos, la agricultura y ganadería constituyen alrededor del 97 por ciento del total del ingreso agropecuario. Afirman que el ingreso en la agropecuaria, aunque menor que en la industria, es mayor que en los servicios, y muchas veces se integran en diferentes sectores a la vez. Aquí se denota un fenómeno estructural importante a la agropecuaria dominicana: la ocupación en las zonas rurales ligadas a la agropecuaria es la fuente más importante de ingresos de esa población. Por un lado, las remesas son la segunda fuente (4.8 por ciento), denotando que ellas se dirigen principalmente a la población en áreas urbanas. Por otro lado, la asistencia social

(subsidios u otras ayudas) de parte del Estado dominicano apenas representa un 2.4 por ciento, lo cual significa que esta tiene un impacto bajo en la reducción de la pobreza monetaria de la población rural. Mantener y proteger la ocupación y la productividad de los pequeños y medianos agricultores es esencial para la economía de las zonas rurales y, por ende, el país. Eso, sin mencionar la importancia de apoyarlas para su desarrollo y, considerando los aspectos del TLC, fortalecerlas ante los embates de la liberalización.

De acuerdo con del Rosario et al. (2017:58) la ejecución de políticas neoliberales a través de las pasadas décadas ha tenido un impacto negativo en la implementación de políticas públicas hacia la agropecuaria, particularmente en campesinos de pequeña escala. El DR-CAFTA entonces aumentaría la precariedad para los medianos y pequeños agricultores. Debido a las políticas neoliberales, el Estado dominicano se ha retractado de un rol activo y sistemático en la agropecuaria nacional. Esto significa una reducción en materia de subsidios y apoyo a la investigación, apoyo técnico, crédito, comercialización, acceso a agua y tierra para los campesinos, en las áreas rurales donde de por sí tienen acceso limitado y deficiente a servicios públicos. Esto se agrava con la apertura a importaciones de alimentos que favorecen ciertos elementos politizados dentro de la coyuntura del libre comercio.

En la próxima tabla (12) y gráfico (7) vemos el descenso del gasto público del presupuesto nacional al *Ministerio de Agricultura*.

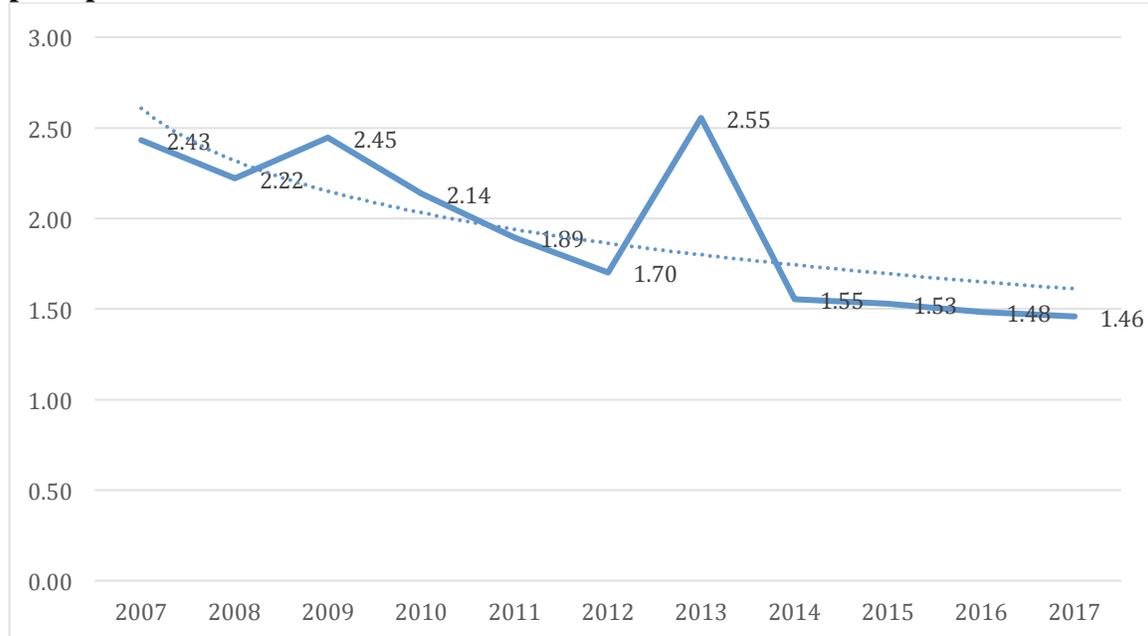
Tabla 12. Asignación presupuestaria 2007-2017 del Ministerio de Agricultura (RD\$)

Año	MA	Nacional	Participación %
2007	6,284,103,653	258,479,546,529.00	2.43
2008	6,680,230,213	300,889,210,552.00	2.22
2009	8,044,795,086	328,999,387,390.00	2.45
2010	8,100,564,012	378,997,503,959.00	2.14
2011	7,395,284,586	390,475,775,514.00	1.89
2012	7,318,250,000	430,000,814,579.00	1.70
2013	11,609,906,698	454,727,293,593.00	2.55
2014	7,790,348,737	501,584,629,753.00	1.55
2015	8,085,191,235	529,316,065,590.00	1.53
2016	8,401,561,440	566,191,776,994.00	1.48
2017	9,102,344,206	624,407,045,081.00	1.46

Fuente: Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES)¹⁹⁸

¹⁹⁸ Provisto por le Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).

Grafico 7. Participación del presupuesto del Ministerio de Agricultura en el presupuesto nacional



Nota: El aumento del presupuesto en 2013 se debió a recursos extraordinarios de un préstamo del FIDA pero gestionado directamente por la Presidencia. Fuente IDIAF.

Severino (2018), en un análisis de ingresos y gastos del presupuesto del Ministerio de Agricultura, sostiene que programas de fomento del Ministerio han quedado rezagados ante la adjudicación presupuestaria de los primeros siete meses del año 2018.

De acuerdo con este autor (2018): “De acuerdo con el presupuesto para este año, durante los primeros seis meses (enero-junio) debieron ser ejecutados RD\$7,037.3 millones, pero sólo hay registrados RD\$5,207 millones. Partiendo de estos datos, la ejecución presupuestaria muestra un rezago neto de RD\$1,830.3 millones, es decir, un 26%. Cuando el cálculo se hace hasta julio, entonces la ejecución neta del presupuesto fue de RD\$6,072.7 millones, lo que evidencia un rezago de RD\$964.6 millones, para un 13.7%. Esta tardanza en la erogación de los recursos presupuestados hacia los distintos programas y proyectos destinados a fomentar la producción agropecuaria, según los números a la fecha, se traduce en un efecto inmediato en la capacidad de producción de alimentos, pero muy especialmente hacia los que tienen vocación exportadora. Este 2018 fue declarado Año Nacional de Fomento de las Exportaciones.”

Entre las áreas del presupuesto no devengadas, se encuentran inspección y seguimiento de plagas, formación y capacitación para la erradicación de plagas, el registro y control de plagas, así como dirección y coordinación. Esto está ligado a la sanidad vegetal y trastoca importantes rubros para la exportación, a los cuales ha sido denegada la entrada a los EEUU debido a las barreras sanitarias y fitosanitarias. En fin, demuestra que estas tendencias continúan en relación a el gasto público agropecuario.

En relación con el gasto público, Isa Contreras establece (entrevista 2018a) que el presupuesto público, a favor de la agropecuaria, es muy bajo, ha declinado y ahora representa un porcentaje menor del presupuesto total. De hecho, este economista estimó un índice utilizado por la FAO, llamado el *Índice de Orientación Agropecuaria*, basado en el resultado de la división del gasto público de la agricultura, entre el gasto público total entre el cociente de la participación del PIB agrícola en el PIB total. De acuerdo con Isa Contreras, ves que es un indicador que ha venido cayendo de manera significativa; es decir, el apoyo de la agropecuaria por parte el Estado como proporción de su gasto total ha caído más rápidamente que la participación de la agropecuaria en el PIB. Sugiriendo que el gasto público ha contribuido a profundizar el declive de la agropecuaria como proporción del PIB (entrevista Isa Contreras 2018a).

“Eso es un elemento. Hay una falta de estrategia y, por lo tanto, unas políticas públicas muy débiles, para no hablar de la calidad política porque eso es otro problema terrible. La política pública de la República Dominicana solo se concentra en la provisión de bienes privados, de muchos bienes privados. ¿Qué significa esto? Significa que, por ejemplo, consiste en proveer a los productores agropecuarios de servicios mecanizados de preparación de tierras. Pero eso lo puedes adquirir en el mercado. Claro, hay un problema de recursos de productores pobres. No son los productores pobres los que más se benefician necesariamente de eso o los más pobres, quiero decir. O les proveen semillas. Pero, realmente, lo que necesitaría la agropecuaria es otra cosa son: bienes públicos, investigación y desarrollo, el tema sanitario. Mira lo que pasó en años recientes: una veda de parte de los Estados Unidos por la presencia de la mosca del Mediterráneo en las frutas dominicanas. La falta de atención del estado a un bien público, como el tema de la sanidad animal y vegetal (en este caso de la sanidad vegetal), se traduce en un golpe fuerte para las exportaciones de las frutas y vegetales que eran de las estrellas nacientes del comercio nacional con Estados Unidos. Entonces, por estar proveyendo bienes privados y no los bienes públicos fundamentales, terminas con un problema muy severo. Entonces, también la calidad de la política” (entrevista Isa Contreras 2018a).

De acuerdo con Sena (2014), el sector agropecuario dominicano representa un 8 por ciento del PIB, más un 14 por ciento de la fuerza laboral, aportando alrededor de un cuarto de las exportaciones. En caso de un embate a la industria a través de la liberalización, como su disminución, o en reconversión de rubros para la exportación (incluyendo la concentración de tierras), ello impactaría a los pequeños y medianos productores¹⁹⁹.

En este contexto, la agropecuaria dominicana tiene que competir con otros países cuyas políticas públicas son más sólidas o que han desarrollado una industria agropecuaria competitiva a través de los años con subsidios. La dejadez del Estado aumenta la emigración del campo a la ciudad, la profundización de la pobreza rural y la concentración de tierras.

Del Rosario y Morrobel (2018:10-11) describen la importancia de los territorios rurales en la economía dominicana: *“La mayoría de los territorios, a nivel de entidades municipales, son rurales. En algunos predomina una agricultura dinámica con efectos*

¹⁹⁹ De acuerdo con Sena (2014) el área dedicada a la producción de la agropecuaria se estima en 2,6 millones de hectáreas con una fuerza de mano de obra de 242.956 dominicanos.

multiplicadores en el resto de los sectores productivos, que dan lugar a una base productiva sólida y diversa. Pero en la mayoría se mantiene una agricultura rezagada, marcada por los sistemas familiares de producción, con escasas oportunidades de salir, por sí solos, del círculo vicioso entra la baja productividad, los bajos ingresos y la pobreza. En adición, hay serias limitaciones para generar procesos significativos de escalamiento tecnológico e innovaciones productivas debido a la escala de producción y a las limitaciones para el acceso a los recursos productivos y al mercado, dando lugar a un mercado laboral estrecho y poco diversificado que impulsa la salida de muchos, sobre todo jóvenes y mujeres, hacia la ciudad.”

Por ende, enfatizan que la industria agropecuaria dominicana tiene dos estructuras paralelas: por un lado, los agro-negocios, que disfrutan de apoyo público y privado y sofisticación técnica y, por otro, la mayoría de los productores pequeños y medianos, con grandes limitaciones y poco apoyo. Esta doble estructura desigual no permite una mejoría en los ingresos de los trabajadores de la ruralía, y por ende, en la creación de empleos bien remunerados, ya que los agro-negocios generan un exceso de riqueza, mientras las unidades pequeñas y medianas carecen de producirla (del Rosario y Morrobel (2018:11).

Hasta qué punto se puede hacer el enlace entre la liberalización comercial y el incremento de la pobreza rural. De acuerdo con Isa Contreras (entrevista 2018b) la correlación es negativa, ya que se trata de una producción rural que, en parte, es no competitiva. Hay muchos productores agrícolas que no van a ser tocados por el DR-CAFTA debido a que su producción es basada en rubros que no verán competencia del Norte (por ejemplo, plátanos, yuca, mangos, piña, gandules, vegetales). La parte que será trastocada son los productores de arroz, frijoles, pollo y cerdo, siendo esta producción una parte importante de la industria del país. Entonces, en ese caso, la liberalización comercial profundizaría la pobreza rural, si no hay políticas que ayuden a reconvertir a los productores.

“¿Por qué? Ahora, tú dices: “Pero, bueno, ven acá, pero si los alimentos importados van a llegar más baratos, ¿esa población rural va a poder comprar alimento más barato?” Sí, pudiera ser; pero, depende de si los importadores no logran capturar todos los canales de comercialización e imponer precios monopólicos. Ahí hay una fuerza compensadora. Que habría alimentos más baratos, pero la gente no tendría empleo. ¿Me entiendes? Esa es la situación. Tú tienes que la población dedicada a la producción de arroz va a salir de esa actividad o va a reducir una parte, la que es menos eficiente, la que tiene tierras menos aptas para el cultivo de arroz; por ejemplo, tiene menos instrumentos para producir, menos capacidad tecnológica, esa va a ser desplazada, esa va a poder comprar arroz americano más barato, sí; pero, no va a tener empleo. A menos que haya una política que los reubique y que contribuya a reubicarlos y a reconvertirlos” (Isa Contreras 2018b entrevista).

De acuerdo con del Rosario y Morrobel (2018:127) la mayoría de las exportaciones de la industria agropecuaria vienen de las Zonas Francas (cacao en granos y otros). De manera menos concentrada son las exportaciones nacionales, donde predominan el ají, pimienta, guineo y aguacate. Otros productos considerados tradicionales y no tradicionales, como el café, el tabaco, vegetales orientales, coco seco y plátanos decayeron durante el periodo 2010-2016. Inclusive, si se compara con los otros miembros centroamericanos del DR-CAFTA, la isla presenta un desempeño menor en su

capacidad exportadora mientras se ha incrementado la intensidad de las importaciones agropecuarias.

De acuerdo con del Rosario y Morrobel (2018:11): *“Productos que tuvieron en el pasado gran importancia en las exportaciones dominicanas, ahora son masivamente importados, tales como café y coco; y otros cuya producción está orientada al consumo nacional, son sustituidos cada vez más por importaciones, como azúcar, leche, ajo, cebolla, habichuelas y arroz. Parecería que el ordenamiento del sector se orienta a facilitar las importaciones de productos agropecuarios más que fortalecer la producción nacional y fomentar las exportaciones, como sugieren los datos estadísticos”*.

En entrevista con Isa Contreras (entrevista 2018a) expone las causas como parte de una falta de visión. Para este, el sector agropecuario no se le ha dado la importancia que amerita para el desarrollo en general, no solo para el desarrollo sectorial, sino como parte de un tinglado más amplio de desarrollo; incluyendo, por ejemplo, el tema de la formación de cadenas agroindustriales y el tema de las poblaciones rurales. De acuerdo con Isa Contreras, el Estado dominicano y la sociedad dominicana no han reflexionado, ni se han planteado; por lo tanto, no se ha derivado una estrategia nacional de desarrollo agropecuario. Ello es debido a que no hay una suficiente conciencia sobre el rol, la importancia que tiene el sector agropecuario en el desarrollo. En este sentido, todavía pesa la visión urbanista-modernista del periodo de industrialización del país. Ese periodo, se asumió que lo rural y lo agrario era sinónimo de atraso, haciendo que todo el esfuerzo de desarrollo se pusiera en lo urbano, lo industrial. Esto generó todo un sistema que sesgaba contra la agricultura y la ruralidad y beneficiaba a la industria. De acuerdo con Isa Contreras, esto no se ha superado, asociando el desarrollo estrictamente a lo urbano, a lo industrial o a los servicios modernos. No se reconoció el rol que la agropecuaria tiene como proceso de bienestar. Esto deriva en que las políticas públicas sean débiles, incluyendo un presupuesto público limitado. Pero, de acuerdo con Isa Contreras, lo más importante y lo que más explica esto es el poder.

“¿Ustedes no tienen una política pública de agropecuaria robusta? Bueno, porque no hay poder, porque los productores agropecuarios no tienen la fuerza suficiente para impulsar su visión, ni sus intereses. Ni tampoco hay sectores aliados a la agropecuaria que generen un frente de presión en esa dirección. En este país nunca hubo... Para empezar, la agricultura dominicana siempre fue una industria pequeña y pobre, en su mayoría. Ahora se ha diversificado un poco más y ya tiene productores medianos, es verdad. Aunque sean medianos, siguen siendo gente sin poder, frente al poder del sector hotelero, por ejemplo, o al sector de Zona Franca o al sector industrial o a los comerciantes importadores o al sector bancario. Estos sectores son pequeños, no tienen la fuerza para hacer que se impulse una política distinta. El presidente Medina, en los últimos años, sí ha sido de alguna manera... Si bien se le ha acusado de que ha sido politiquero, que ha sido básicamente para presentar una imagen, pero digamos que ha tenido la virtud de prestarle más atención a la agropecuaria, cuando se habla del Programa Visitas Sorpresa²⁰⁰. Eso ha importantizado más la agropecuaria en la opinión

²⁰⁰ El Programa de *Visitas Sorpresas* es un proyecto de la administración del presidente dominicano Danilo Medina, el cual todos los domingos visita áreas rurales y proyectos agrícolas y pecuarios para mantener la discusión nacional sobre el impacto socioeconómico en estas industrias. También, para evaluar el impacto del TLC ante la agropecuaria, el presidente dominicano creó la *Comisión de Alto Nivel*, en la cual mira la desgravación arancelaria y la apertura comercial a los productos sensibles de la industria. Esta comisión,

pública. Pero eso no se ha traducido a una transformación de la política pública a la agropecuaria que sea significativa” (Isa Contreras 2018 entrevista)

De acuerdo con del Rosario (entrevista 2017), en la República Dominicana se ha dado una transición de poder de grupos más tradicionales (aquellos ligados con la agropecuaria), los cuales han perdido poder, frente a nuevos grupos empresariales ligados al PLD: *“En otro momento, cuando hablaban los grupos empresariales, aquello era una... Bueno, te pongo un caso. En los años 70, el Instituto Superior de Agricultura (ISA) que fue creado con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID)... Aquel esquema en contra del comunismo, toda esta vaina... Apoyó muy fuertemente y, sobre todo, al grupo de Santiago, que estuvo muy ligado al gobierno de los Estados Unidos. Y había gente buena e inteligente ahí. Luis Crouch, por ejemplo: un señor, que murió hace unos años; un hombre de mucha visión; un hombre estudiado muchos años en Estados Unidos; un hombre muy ligado a la agropecuaria dominicana. Así como él, una serie de [personas]. Cada año, con la graduación de ISA, se daba el discurso de graduación. Ese era un discurso que marcaba la política agropecuaria del país. Hasta ese punto llegaba el poder de estos grupos. Todo el mundo esperaba el discurso para ver hacia dónde iba a caminar la agropecuaria dominicana. Eso se perdió. En el caso de la agropecuaria, ¿cuál es el poder político de estos grupos prácticamente?... El grupo de Santiago perdió poder. También estamos hablando del grupo que estuvo ligado a la gran agropecuaria (ganadería, caña de azúcar), a la agricultura tradicional, a la gran empresa agrícola; pero, perdieron poder. No quiere decir que no incidan de una u otra forma, pero ya no depende (de ellos) el diseño de la política.”*

4.2.4 Impacto de las importaciones y oligopolios politizados

Si de acuerdo con ello, los productores agropecuarios no tienen poder, o han perdido poder, la pregunta es, ¿quién tiene poder? Como habíamos visto en el capítulo anterior, presentábamos el poder que había adquirido el sector de Zonas Francas para movilizar al Estado hacia las negociaciones al TLC. En este capítulo hacemos alusión a otro tipo de poder político a nivel doméstico, el cual se nutre de las estructuras de comercio asimétrico.

De acuerdo con algunos de los expertos entrevistados para esta investigación, la crítica al sistema político y la precariedad del sector agropecuario frente al DR-CAFTA estaría ligada, entonces, a una especie de *corporatocracia/partidocracia* del partido gobernante PLD. Esto explicaría el problema de la economía política detrás del TLC, una ligada a intereses partidistas que controlan los diferentes aparatos del Estado, intereses corporativos domésticos que se nutren de la relación asimétrica comercial con los EEUU, y sectores importadores dominicanos que ponen en riesgo la industria agropecuaria nacional.

creada en el 2016 por el decreto ejecutivo 260-16, está compuesta por ministros de la Presidencia, Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, y Agricultura. Ello también incluía al presidente de la JAD. Debían, entonces, entregar un informe en 90 días al presidente con resultados y un plan de acción. Luego, la comisión debería iniciar un proceso de consulta bilateral con el resto de los miembros del tratado con el propósito de revisar los avances alcanzados en la ejecución del TLC. Como fin, la comisión tenía el objetivo de mitigar los efectos del libre comercio en la agropecuaria dominicana.

De acuerdo con del Rosario (entrevista 2017) esto explica la situación política económica actual en la República Dominicana, ligándolo al fenómeno del PLD como partido que se ha quedado en el poder. De hecho, del Rosario aduce que son pocos los empresarios privados fuera del PLD que pueden tomar decisiones (con cierto nivel de autonomía) al margen de lo que esta corporación maneja. El PLD maneja todas las instituciones políticas importantes de la República Dominicana: la Justicia, el Gobierno Central, el Congreso, etc. Por eso vemos hoy un momento político muy crítico, en el cual el tema es la corrupción y la impunidad, destapado por el fenómeno de Odebrecht²⁰¹; (aunque ello no quiere decir que ese fenómeno sea solamente de Odebrecht). Para del Rosario, ese es solo un caso. Dentro de ese grupo empresarial corporativo peledista²⁰², hay un sector que ha cogido un auge increíble en República Dominicana... Tienes grupos políticos que inicialmente estaban muy dominados por grupos empresariales tradicionales, que van pasando a un proceso de pérdida de capacidad de acción, con Balaguer, hasta un cambio radical en el escenario del poder político-económico, que se va moviendo hacia el partido PLD.

“La mayoría de los miembros son millonarios. ¿De dónde se hicieron? Empresas sobre la base de extraer recursos del estado, tan simple como eso... El diseño de la política dominicana está hecho para reproducirse permanentemente el grupo del PLD. Todo se hace en función de cómo ampliar la capacidad de reproducción de esa estructura política²⁰³,” (entrevista del Rosario 2017).

²⁰¹ El caso Odebrecht es una investigación judicial en los EEUU y países en América Latina, el Caribe y África, de corrupción por parte de la empresa constructora brasileña Norberto Odebrecht. La empresa participó en prácticas de soborno con funcionarios públicos de varios países en América Latina y el Caribe, y África. En República Dominicana, Odebrecht reconoció que pagó 92 millones de dólares, el mayor monto fuera de Brasil. Varios funcionarios públicos dominicanos han sido acusados.

²⁰² Que pertenece al PLD.

²⁰³ A raíz de esto, presenta que organismos como el IDIAF (dedicados a la investigación y elaboración de políticas hacia la agropecuaria) son discriminados por correligionarios del PLD, debido a que fue un instrumento organizado bajo el mandato del PRD. De acuerdo con del Rosario (2017) ello presenta parte del problema político, donde la partidocracia, y los intereses importadores coartan las posibilidades del desarrollo de la agropecuaria nacional: *“Lo que te quiero decir es: ¿por qué esa reacción negativa de los gobiernos del PLD? Una razón es porque esto es idea del PRD... Fíjate hasta dónde llega aquí las concepciones de la política y el desarrollo nacional. Recientemente, tienes un ministerio, no solamente que no apoya, que actúa en contra, ¡siendo el que preside la Junta Directiva de esta institución! Ahora, déjame contarte algunas cosas. ¿Por qué actúa este Ministro de esa manera? El Ministro es socio empresario del Ministro Administrativo de la Presidencia, que es el hombre más fuerte que hay fuera del Presidente: Peralta. Ambos son importadores: uno, importador de semillas y agroquímicos; el otro, importador de granos, principalmente, pero también de ajo, de los productos de grande consumo, que no es el arroz. El arroz se importa menos, pero se importa también. A esos dos no les interesa tampoco desarrollar la investigación, ni desarrollar la agropecuaria. No les importa. Todo lo que ocurre en la agropecuaria está visible, a través de los medios, son las “Visitas Sorpresa”. Nada más. Entonces, tienes una agropecuaria que se enganchó de acuerdo con el DR-CAFTA, pero que nunca se hizo lo que había que hacer para mejorar la productividad, para mejorar tecnológicamente, por todo esto que te he comentado atrás. Ahora, encuentras a estos sectores que dicen: “¡Hay que renegociar el DR-CAFTA porque nos van a joder!” ¡Oye, pero que nos pasamos 20 años sin hacer nada! Al contrario de lo que pasó en Centroamérica... como Honduras, Nicaragua. Países que vienen de guerras. Digo, para no hablarte de Costa Rica, obviamente. Costa Rica... ¡Toda Centroamérica hizo sus acuerdos! Costa Rica fue muy habilidoso, Costa Rica fue el último que firmó. ¿Por qué? Porque no cedió a una serie de vainas que quería el gobierno de Estados Unidos y lo logró. Ahora, cuando tú ves los números de ganancias y pérdidas, a través del DR-*

Siguiendo esta línea, Eric Rivero, presidente de la CONFENAGRO (asociación que tiene el objetivo de defender a los productores nacionales de la complicidad entre funcionarios y empresas privadas que se benefician en detrimento de los productores locales) interpreta que el Estado abandonó a los productores agropecuarios (Ramírez 2012a). Algunos de estos sectores describían los pormenores de sus respectivas industrias y el impacto que iba teniendo el TLC con los EEUU (Rubens 2012):

- *Leche* - la producción de este alimento vital es víctima de las importaciones desmedidas de las empresas procesadoras y de instituciones del Gobierno. Según Rivero, desde que entró en vigencia el DR-CAFTA se duplicó el contingente asignado a leche en polvo, la leche líquida y los derivados, como suero y queso. Los costos de producción se incrementaron por el alza en los precios de la soya, maíz y combustibles, mientras la leche importada contribuía a echar abajo el aparato productivo local, vendiéndose a precios por debajo de lo que le pagan a los ganaderos de otros países. Debido a esto, se percibía la desaparición del sector lechero a causa de los bajos precios, la práctica del cuatrerismo, la baja rentabilidad y acusaciones de malas prácticas de parte del *Banco Agrícola*²⁰⁴.
- *Pollos* - Según Wilfredo Cabrera, vicepresidente de CONFENAGRO, los productores de pollos se quejan que a través del DR-CAFTA se permite importar grandes cantidades de partes de pollos originarios de EEUU. Cuestionan la escasa planificación, altos precios del crédito y la elevación de los costos, razón por la que muchos cerraron sus granjas.
- *Cerdos* - La *Federación Dominicana de Porcicultores* ha hecho esfuerzos para mejorar las condiciones de mercado para esta industria. La *Asociación de Granjas Porcinas* reclamó de las autoridades mayor supervisión a los permisos de importación libre de impuestos a personas físicas y morales sin tradición en el negocio, reclamando que esa práctica distorsiona el mercado. CONFENAGRO denunció el cierre de cientos de granjas porcinas, producto de las importaciones indiscriminadas de partes de cerdos, por falta de planificación y políticas de comercialización.
- *Habichuelas, ajo y cebolla* –Los productores han sido disminuidos por falta de pagos y rentabilidad provocada por las importaciones indiscriminadas. Criticó las importaciones masivas y dijo que el quintal de habichuelas pintas en EEUU vale RD\$1,000 más que las rojas de la isla (Rubens 2012).

CONFENAGRO criticaba el rol del gobierno al favorecerles en detrimento del sector agropecuario nacional. Según esta asociación, esta política se implementaba a través del *Ministerio de Agricultura* (dirigida en ese momento por Luis Manuel Bonetti). Esto se había convertido en una “*mafia importadora*” desde el Palacio Nacional, donde un grupo selecto aprueba compras de productos agropecuarios para su lucro personal.

CAFTA, ¿quiénes son los grandes perdedores? República Dominicana. República Dominicana es el gran perdedor de ese acuerdo.” (entrevista a del Rosario 2017).

²⁰⁴ De acuerdo con Rivero, se acusaba al administrador del Banco Agrícola, Paíno Abreu, “*de disponer a su antojo de los fondos del CONALECHE*”.

Rivero expresó que las importaciones se debían llevar a cabo en una “*mesa de transparencia*” porque sin ello se deprimía y se destruía el sector productivo al otorgar permisos de importación que como resultado lleva a mayor desempleo y al cierre de fincas.

Manuel Matos, vocal del grupo, presentó como ejemplo la situación con las habichuelas. A principios del 2012 se dio una recolección de habichuelas en el Valle de San Juan, pero debido a la gran cantidad de importaciones del mismo producto, se deprimió su precio: “*Ahora estamos vendiendo las habichuelas a RD\$1,000 más barato de como se compra la variedad Jira en Estados Unidos, es decir, estamos vendiendo a RD\$1,800 y RD\$1,700 el quintal. Lo que pasa es que ha habido tantas facilidades para importar que todos los canales de distribución están llenos de habichuelas pintas*” (Ramírez 2012b).

Entre los productos impactados por el control de las importaciones, en un estudio encomendado por *Granos Nacionales S.A.*, una vez vigente el TLC la *Secretaría de Agricultura* otorgó “*permisos de importación de grandes cantidades de habichuelas a empresas sin tradición en el negocio y sin tomar en cuenta los límites que impone la demanda nacional, lo cual ha distorsionado el mercado*”. Estas cuotas, denominadas *contingentes arancelarios* dentro del DR-CAFTA, fueron otorgadas de manera no transparente a la *Agroindustrial Rio Blanco S.A.*, vinculada a un funcionario del Palacio Nacional, beneficiándose de esas cuotas en violación a los términos del tratado: “*por muchos años los compradores e importadores tradicionales de habichuelas manejaban adecuadamente el negocio de las habichuelas, comprándolas a los productores nacionales toda la producción e importando lo que faltaba para cubrir todo el consumo nacional*” (Hoy Digital 2009).

Sin embargo, con la entrada de los contingentes en el TLC, entraron en el negocio nuevos actores que consiguieron la aprobación de la *Secretaría de Estado de Agricultura* para la importación de grandes cantidades de habichuelas, sin necesidad de comprar el producto nacional, y sin tener en cuenta los límites de la demanda doméstica. Se advertía que el mercado de habichuelas tardaría tiempo en estabilizarse asumiendo que este tipo de prácticas serían eliminadas (Hoy Digital 2009).

Las acusaciones sobre el control de las importaciones ha sido denunciado por la *Federación Dominicana de Comerciantes (FDC)*, en conjunto con otras agrupaciones comerciales, sobre la existencia de un oligopolio en la importación de productos agrícolas (Castro Jiménez 2011). Entre los productos que quedan bajo este control están las cebollas, la papa, el arroz, el azúcar, habichuelas entre otros. Este oligopolio importa e influye en el costo más alto de los productos. De acuerdo con la FDC, se ha excluido al sector comercial organizado de la República Dominicana con el argumento falso de que en el TLC no pueden participar, y se les otorgan estas importaciones libres de impuestos al oligopolio auspiciado por el *Ministerio de Agricultura*.

Así, la CONFENAGRO denunció que bajo el DR-CAFTA, la agropecuaria dominicana está en quiebra, debido a la indiferencia del *Ministerio de Agricultura* (Guzmán Molina 2011). Para impedir la decadencia de la producción nacional, Eric Rivero, entonces vocero de CONFENAGRO, sugirió debe ordenarse una debida organización, calendarización y licitación de las importaciones. Rivero también exigió una revisión del TLC con los Estados Unidos, por considerarlo una amenaza a la producción doméstica. También exigía el pago inmediato de deudas a los fabricantes de

leche, habichuelas y arroz, en el sector porcino y avícola, cuya situación financiera estaba llevando a la quiebra a muchos de sus productores por el impacto de las importaciones: “*Nos encontramos ante una crisis terminal del sector agropecuario como consecuencia directa de la mafia incrustada en el Estado y por el abandono del Ministerio de Agricultura*”.

De acuerdo con el especialista en comercio exterior y aduanas, Pedro Agustín Bretón Estévez, para el 2012, la República Dominicana encabezó la lista de países miembros del DR-CAFTA en importar bienes alimenticios desde los EEUU. A través de estadísticas conseguidas en la página web del *Departamento de Agricultura* de los EEUU, Bretón Estévez intentaba refutar declaraciones provenientes de Aduanas que negaban que la isla había hecho importaciones masivas de bienes agropecuarios. De acuerdo con él, la República Dominicana no solo había importado más bienes agropecuarios que el resto de los países signatarios del tratado, sino también habían sobrepasado las cuotas negociadas en el TLC. Con relación a los países centroamericanos, Bretón Estévez demostraba que en un periodo desde 2004 a 2011, la isla sobrepasó a estos en importaciones de alimentos²⁰⁵. Preciso que 10 productos alimentarios tienen excedentes que sobrepasan las cuotas establecidas del TLC y establecen una carga onerosa en divisas de importación. Entonces, expuso que la *Dirección General de Aduanas* llevaba muchos años permitiendo endosos de permisos de importadores a compañías que no poseen el tiempo reglamentario y obligatorio establecido (Hoy Digital 2012).

Con el impacto de los oligopolios de importación y déficits comerciales, se temía que la subida de precios en la canasta básica familiar llevase a una crisis socioeconómica. De acuerdo con Rosa Dignorah Peña Acosta, presidenta de la *Federación Nacional de Comerciantes y Empresarios de la República Dominicana* (FENACERD) los salarios de los trabajadores quedarían absorbidos por la especulación desmedida y la práctica monopólica de algunos sectores incluyendo el gobierno. Para Peña Acosta, grupos poderosos manejan las ventas al por mayor y al detalle de productos de primera necesidad, ejerciendo un control de lo que entra y sale en el mercado, determinando sus precios. Estos grupos se benefician con importaciones de cero aranceles debido al TLC con los EEUU, además de que acaparan las subastas públicas o cerradas realizadas por la *Bolsa Agroempresarial* de la República Dominicana, los cuales se codean con los líderes del gobierno²⁰⁶ (Hoy Digital 2013).

A principios del 2018, el presidente de la CONFENAGRO, Eric Rivero, denunció la publicación de la asignación de contingentes arancelarios para ese mismo año. De acuerdo con Rivero, el *Ministerio de Agricultura* emitió una nota de prensa calificando las importaciones como beneficiosas para los consumidores al bajar el precio de los

²⁰⁵ Como ejemplo, Bretón Estévez citó el caso de las aves de corral, pollo y pavo, cuyas cuotas estipuladas para el 2011 deberían ser 7,040 toneladas métricas, y se importaron 25,973, para una diferencia de 18,933 toneladas métricas de más, equivalente a casi 4 veces la cuota regular establecida. En el caso de las habichuelas, el especialista dijo que se estipulaba dentro del acuerdo una cuota de 11,360 toneladas métricas y se importaron 34,571 toneladas métricas. Para una diferencia de 23,211 toneladas métricas, equivalente a 3 veces la cuota establecida (Hoy Digital 2012).

²⁰⁶ Peña Acosta pidió una revisión del decreto 569-12 que dispone de la subasta de productos de la Rectificación Técnica. Esto ha creado una inflación de alrededor de 100 por ciento en la pasada década provocando un alza en los precios de la canasta básica. Esto podía llevar a la quiebra a muchos negocios.

productos²⁰⁷. Rivero cuestionó tal lógica, argumentando que las importaciones ayudan a eliminar la producción nacional y que su resultado sería la subida precios, no lo contrario. En la nota emitida por *Agricultura*, aduce que la *Comisión para las Importaciones Agropecuarias* autorizó la importación de casi 60 mil toneladas de productos agrícolas y pecuarios que entrarían al país libres de aranceles. Rivero criticó a la *Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas* (OTCA), dependencia de *Agricultura*, al estos aseverar que las importaciones aumentarían la competencia beneficiando a los consumidores. A ello Rivero añadió que el tema también está ligado con la situación laboral, ya que, al aumentar el desempleo, también decae el consumo.

Rivero criticó al *Ministerio de Agricultura* por su justificación de las importaciones: *“cuando su papel, por la propia ley que le dio origen, tiene que ser totalmente lo contrario: promover la producción nacional, de lo cual se ha apartado en los últimos años... más bien nos recuerda que en República Dominicana existe un Ministerio de Importación, y no uno dedicado a la agricultura y la pecuaria”*. Rivero entonces vinculó esto con la decadencia del empleo agrícola, aumento de la inseguridad y la delincuencia en el país (Listín Diario 2018).

De acuerdo con Isa Contreras (entrevista 2018a) es difícil estimar el control o monopolio de las licencias de importación por parte de los sectores politizados, aunque sí aduce que se ha dado un número de quejas al respecto: *“Yo no puedo dar fe sobre eso. Yo no he estudiado el tema en detalle. Yo sí entiendo que hay una queja muy fuerte, de que no hay transparencia en el manejo de los permisos de importación. La verdad es que debo decir que ellos publican todos los años la lista de empresas que reciben permisos de importación. Antes de que empiece [sic] el año 2018, a finales de 2017, el Ministerio de Agricultura publicó la asignación de cuotas en importación, bajo DR-CAFTA, de un conjunto de empresas y tienen sus reglas sobre la base del historial de importación, si eres nuevo importador. También, te dan una cuota; en fin, hay una serie de reglas ahí que se prestablecieron. Ahora, yo no sé si ellos respetan, en sentido estricto, esas reglas o hay mucho manejo ahí adentro. Lo que sé es que la publican y es bastante transparente, aparentemente. ¿Quién importa cuánto de qué producto? Eso no significa que el proceso sea lo suficientemente transparente y que respeten las reglas. Estoy diciendo que el resultado, por lo menos, es aparentemente bastante transparente para todo el mundo. La trampa, probablemente, no está en las aduanas y que logran entrar productos que no tienen el permiso y demás; si no que si hay alguna trampa lo está en el proceso de asignación de las cuotas y muchos se quejan de que están siendo beneficiarios de esos procesos gente muy vinculada a la política o que participan de la política y son tomadores de decisiones; en particular, gente de mucho peso en la administración pública en este momento. Eso es lo que se escucha, pero eso es a la clara*

²⁰⁷ De acuerdo con el periódico en línea, *El Listín Diario*: *“La convocatoria que da a conocer los contingentes arancelarios destaca que ‘de conformidad con las disposiciones del Decreto 705-10, de fecha 14 de diciembre de 2010, que establece el Reglamento para la Administración de los Contingentes Arancelarios incluidos en el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), la Comisión para las Importaciones Agropecuarias puso a disposición del público los volúmenes disponibles para el año calendario 2018... Entre los productos que se incluyen para importar a República Dominicana están leche en polvo, carne bovina, cortes finos y selectos de carne de res, Trimming de carne bovina, cortes de cerdo, muslos de pollo, queso Mozzarella, yogurt, arroz, frijoles y otros.”* En línea: <https://listindiario.com/economia/2018/01/05/497424/confenagro-califica-como-desatinada-asignacion-para-importaciones>

que te lo dicen. Y vas a la prensa y lo plantean. Dicen: “Este Ministro se está beneficiando de esto, esto y esto.” En particular, hay un ministro de mucho poder y de mucha influencia, muy cercano al Presidente, que ha demandado por difamación y por injuria a quien habló en esos términos tan claros. El caso está en los tribunales. Sí, hay mucha gente que lo habla con mucha claridad y mucha transparencia. Yo no puedo dar fe, no puedo dar testimonio de eso; pero, sí me hago eco de la queja sobre la falta de transparencia en la política y en la falta de seguimiento a las reglas de asignación de cuotas de importación.”

Parte de la crítica que hace del Rosario al programa de las *Visitas Sorpresa* del presidente Medina está ligado con el problema de la partidocracia y el poder político. De acuerdo con la entrevista a del Rosario (2017), el apoyo necesario para la agropecuaria por parte de agencias de cooperación internacional se afecta negativamente por los intereses políticos. En un caso de cooperación con el *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola* (FIDA) hacia el *Fondo de Desarrollo Agropecuario* (FEDA), del Rosario aduce:

“El FIDA es una institución crediticia muy importante; obviamente, son diplomáticos, pero ellos me llamaron porque querían hablar conmigo. Tuve que ir a Santo Domingo a ir a hablar con ellos lo que yo pensaba de todas estas cosas. Yo sabía que ellos venían para eso porque estaban los máximos representantes del FIDA, estaban ahí. Había como 12 técnicos del FIDA. El FIDA es quien financia el FEDA, Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario. El FEDA es el que desarrolla y gestiona las “Visitas Sorpresa”; o sea, que las “Visitas Sorpresa” se mueven con fondos del FIDA. ¿Qué es lo que ha ocurrido con eso? Bueno, que el FIDA le dio el regalo más grande que pudo haber recibido el gobierno de Medina para promocionarse como presidente. Eso fue lo que hizo el FIDA... Para hacer campaña política [a Danilo Medina]. Para sostenerse en el poder. Cambian la Constitución aquí... Balaguer dijo que la Constitución dominicana es un pedazo de papel. Y se acabó. Aquí depende de los intereses... Aquí se cambia como te da la gana, a conveniencia. La ley dominicana son sugerencias: tú la cumples si te conviene. Son sugerencias. Entonces, cuando no conviene, no se cumple. Se acabó. Esa es la manera cómo opera el gobierno dominicano. Se buscan todos los subterfugios... Ahí es donde está el tema de DR-CAFTA, lo que tú quieras, relacionado a la agropecuaria dominicana. Si no es político, no va a ninguna parte.”

Estos poderes políticos se manifiestan en su nivel máximo a través del control de las cuotas de importación, ya que es, inclusive, dentro de las cúpulas del gobierno que se establecen las cuotas. Dentro del gobierno, entonces, intereses importadores establecen cuotas, importan y bajan precios, compran producción local barata, y venden a precios más altos haciendo ganancias. Este tipo de comportamiento especulativo tiene un impacto negativo en nuestro objeto de estudio²⁰⁸.

²⁰⁸ De acuerdo con del Rosario (entrevista 2017): *“¿Qué es lo que está ocurriendo con el DR-CAFTA? Esto es otra cosa muy interesante. Por ejemplo, tienes granos que fueron habichuelas, así como el arroz... A la habichuela se le dio menos peso que al arroz, pero tienes habichuelas, por ponerte un ejemplo. ¿Qué es lo que está pasando? Según el acuerdo, tú puedes importar; hay unas ciertas cuotas establecidas para traer, sin impuesto, ese tipo de cosa. Una cuota que irá creciendo en el tiempo. Pero, tienes el caso de las habichuelas. El caso de las habichuelas se está importando, fuera de esa cuota, tres veces más y tú dices: “, ¿qué es lo que está pasando? ¿Por qué? ¿Cómo es posible que se esté introduciendo en desmedro de los*

En fin, para del Rosario (entrevista 2017), el gran problema de la agropecuaria dominicana es realmente político, donde los intereses de los importadores dentro del gobierno mantienen un nivel de control. Debido a que los grupos campesinos u otros intereses agropecuarios tradicionales han perdido poder o influencia dentro del país, entonces se aventaja a la *corporatocracia/partidocracia*. Para del Rosario diferentes gobiernos dominicanos han usurpado el poder de los pequeños y medianos agricultores y productores pecuarios, incluyendo diferentes grupos de empresarios que han quedado rezagados a través del tiempo ante la reconversión de la economía dominicana hacia la industrialización y los servicios (la modernización de la economía dominicana), ante los fenómenos estructurales que la ponen en desventaja con la competencia del sector agropecuario de EEUU, ante los intereses de las Zonas Francas y ante las características del sistema político doméstico que favorece intereses importadores sobre la producción y soberanía alimentaria nacional. Para del Rosario (entrevista 2017) la conexión entre la desigualdad y pobreza del país está ligado a la desconexión con la agropecuaria nacional. República Dominicana ha sido el país de mayor crecimiento económico en América Latina y el Caribe en los últimos años, pero la persistencia de la desigualdad presenta una mala redistribución de la riqueza, haciendo un país altamente desigual. Del Rosario, liga esto, entonces, con la agropecuaria:

“¿Por dónde viene la conexión, si tú quieres? Dado el hecho que tú tienes un número importante, una proporción importante que depende de la agricultura, cualquier efecto negativo sobre la agricultura va a generar más pobreza. Y más pobreza significa, reducir las capacidades para conseguir alimentos. No es tanto porque no va a haber arroz o porque el arroz va a ser importado o no va a ser importado, es simplemente

productores de habichuela de San Juan?” En el valle de San Juan, sobre todo, que es donde se concentra la producción de habichuela. ¿Qué es lo que está pasando? Hombre, es que los grandes importadores son el Ministro de la Presidencia, en combinación con el Ministro de Agricultura, que son los miembros, ¡ellos dos!, y el Director de Aduana, son los miembros que deciden las asignaciones. ¿Cómo es posible? El Administrativo de la Presidencia, Ramón Peralta. Y el Director de Aduana, es la comisión. Conforman la comisión que autoriza esas importaciones. Pero, imagínate tú, solamente por razones de conflicto de intereses, ¿cómo es posible? Ahora mismo, hay un tirijala legal porque hay un miembro del PRM, que fue una de las divisiones del PRD, que dice que Peralta es parte de una estructura mafiosa para importar productos. Y Peralta ha dicho: “¡Ah! Los voy a someter. Si en 48 horas no se retracta, lo someto a la justicia.” Y el tipo dice: “Pues, no. Está bien. Yo tengo documentación. Yo acepto el reto.” ¡Y es verdad! Es verdad que es parte de la mafia. Cuando tú vas a San Juan, tú preguntas: “¿Y quién es el que les está haciendo daño con estas importaciones?” “¡Peralta!” ¡Todo el mundo lo sabe! Eso no es desde ahora. De las empresas importadoras más grandes que hay, con cuota DR-CAFTA o sin cuota DR-CAFTA, puedes estar seguro que vienen sin impuestos también. ¡Como si fuera parte de la cuota importada! Así no funciona. De hecho, todo el sector productor de habichuela en San Juan está en desgracia. Ahora mismo, en la prensa sale hoy que se trajo una importación de qué sé yo de cuántos miles de quintales de ajo. ¡Pero si estamos en plena producción! Porque, ¿sabes qué hacen estos importadores, el pirata de los grandes importadores? Cuando va a llegar la cosecha, importan, bajan los precios, compran toda la producción local y después suben los precios. ¡Y se acabó! Ahí se ganaron miles de millones. ¿Cómo va a funcionar...? Acuérdate de lo que te dije al principio: esto es una estructura, donde su accionar es simplemente cómo mejorar la eficiencia de extracción de recursos estatales. O sea, ¿cómo ser más eficientes robando “cuartos” y aprovechándose de posiciones políticas para sacar dinero? Porque esos son la gente que financia la campaña también. Peralta tiene esa posición... Ahora mismo, tú dices: “¿Quiénes son los de poder político?” Pues, Danilo Medina y Peralta; Castillo, que es el Ministro de Obras Públicas; y, en cuarto lugar, Montalvo, que es el otro Ministro importante. Y tú dices: “¿Por qué Peralta?” -, porque Peralta fue de los grandes financiadores de Danilo Medina.”

porque tú le restas capacidades productivas a los sectores locales, con lo cual impactas el bienestar de muchas familias; el bienestar, en términos económicos, y el bienestar general. Acuérdate que cuando estamos hablando de seguridad alimentaria, estamos hablando de acceso, estamos hablando también de capacidad y la disponibilidad. Bueno, la disponibilidad pudiera ser importada. El tema importante es si la importamos o no la importamos. El tema importante es si generamos, sin esa cadena de valor, ¿quién se queda, entonces, con la mejor proporción? Ese es el punto. Y si tú haces, entonces, lo que en gran medida ocurre... Cuando tú ves los gráficos de pobreza que hay en República Dominicana, este es el país (cuando tú comparas con América Latina y el Caribe) menos eficiente en reducción de pobreza, República Dominicana; dado el hecho, que ha sido el país que más ha crecido en los últimos años. ¡Más que toda América Latina! Aun así, la manera como se componen los grupos sociales, somos los menos eficientes: creación de clase media, reducción de grupos vulnerables, reducción de tasa de pobreza, etc. Eso lo puedes constatar en el último informe de Desarrollo Humano²⁰⁹. Tú lo ves clarísimo. Es más ineficiente porque hemos sido el que más crece. Lo que está diciendo a ti, que este es un país también donde la distribución es grave. Sigue siendo grave. Cuando ves los gráficos de pobreza, tú tienes una reducción importante, no le restan importancia si tú ves la pobreza en general... Ahora, cuando tomas la pobreza rural, la separas -pobreza urbana, pobreza rural- y eso asumiendo la descripción oficial de lo que es urbano y rural; porque si yo agarro (como he hecho en documentos), si yo territorializo esos datos, la cosa es mucho más grave de lo que presenta los datos oficiales. Entonces, la pobreza rural es una pobreza que se reduce, pero muy poquitito. El fenómeno importante de la pobreza rural es la persistencia. Una razón es que la agropecuaria no es tema importante de la política nacional. Otra razón es la inversión pública se concentra fundamentalmente en Santo Domingo...”

De acuerdo con el PNUD (2016) los índices de pobreza son mayores en las áreas rurales (gráfico 8):

²⁰⁹ De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se creó para “hacer hincapié en que la ampliación de las oportunidades de las personas debería ser el criterio más importante para evaluar los resultados en materia de desarrollo. El crecimiento económico es un medio que contribuye a ese proceso, pero no es un objetivo en sí mismo. El IDH mide el progreso conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno”.

<http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/calculo-de-idh/>

De acuerdo con Tejada Cabrera (2017), cuando termine la protección en las fechas establecidas por el TLC, los campesinos serán los más perjudicados, debido a que estos son minifundistas, los cuales no reciben subsidios suficientes y no tienen la tecnología adecuada. Por ejemplo, en la región el 80 por ciento de los productores de arroz tienen menos de 100 tareas, pero en la República Dominicana esto se eleva al 95 por ciento (Tejada Cabrera 2017). Por ende, el fin de la protección al final de los veinte años implica la desaparición de arroceros. Al igual, admite que los productores de Centroamérica y la isla tienen pocas posibilidades de competir con bienes producidos en los EEUU como la leche, el arroz, la carne, frijoles, maíz, papa, entre otros, debido a los subsidios y la tecnología del socio norteamericano.

Esto implica que, cuando termine el período de transición hacia una liberalización total del comercio basado en lo estipulado en el TLC, Tejada Cabrera (2017) aduce que habrá un nuevo modelo económico en la isla y en la región en general, el cual será más dependiente del turismo, las remesas, y las Zonas Francas, que se integraría a la industria nacional. Por ende, la agricultura tropical debe buscar espacios en el mercado de los EEUU, buscando en particular a las comunidades dominicanas que viven en ese país.

4.3 Conclusión

En este capítulo hemos definido el impacto del Tratado en el comercio general de la República Dominicana. En términos estructurales, establecimos que la isla es hoy más dependiente del mercado de los EEUU. En cifras, hemos establecido que desde la transición de los acuerdos preferenciales (la ICC) a la entrada en vigencia de los acuerdos recíprocos (DR-CAFTA), la isla pasó de tener superávit a un déficit comercial en esa relación.

Así también, al determinar los factores estructurales del DR-CAFTA sobre la agropecuaria dominicana, vimos cómo las importaciones agropecuarias estadounidenses se han incrementado en medida que se va dando pasos hacia la liberalización de la industria. Aunque todavía quedan años para la eliminación de ciertos contingentes arancelarios y eliminación de gravámenes, ya las tendencias apuntan que productos determinantes para la seguridad/soberanía alimentaria de la población dominicana se están viendo desplazados por importaciones de EEUU. Aún más, nuestra investigación presenta que en la medida en que el control del Estado se determina por grupos importadores, en conjunto con elementos del partido político dominante, aprovechan el proceso de liberalización como una manera de captar recursos, inundando al país de importaciones, y controlando la producción doméstica, subiendo los costos de ciertos rubros. El asunto, como estudio de caso, presenta un problema político en los países en vías de desarrollo: mientras aumentan los procesos de liberalización asimétrica a nivel internacional, su política doméstica sufre el embate de grupos de interés que se benefician en el proceso.

Capítulo 5: Prospectiva y Conclusiones

5.1 Introducción

De la presente investigación se desprende una serie de conclusiones relevantes a la hipótesis. Hemos demostrado el impacto estructural de la economía política global contemporánea en el comercio internacional poniendo como evidencia los efectos de las asimetrías comerciales. Esta dinámica se hace más evidente con las negociaciones y firma de los TLC bilaterales/regionales entre los países desarrollados y en vías de desarrollo fuera del contexto multilateral. Lo hemos analizado tomando a la República Dominicana y su negociación y firma del DR-CAFTA como un estudio de caso que demuestra lo anterior. Más aún, el estudio de caso muestra que la estructura de las negociaciones impacta la política doméstica al conllevar una lucha local entre industrias en favor o en contra del TLC. En República Dominicana ello se ha explicitado a través del impacto en la industria agropecuaria versus los intereses de Zonas Francas en la isla. En particular, hemos visto cómo la industria agropecuaria, una de las más vulnerables al TLC, reaccionó a las negociaciones y cómo se ha visto afectada a diez años de entrada en el acuerdo. De acuerdo con varios expertos entrevistados y según la evidencia empírica presentada, los déficits comerciales – en términos absolutos – y los bienes agropecuarios en particular, evidencian tanto la hipótesis como el marco conceptual de nuestro trabajo.

En este capítulo se realizará un análisis prospectivo de la posible evolución de las negociaciones comerciales multilaterales y de las capacidades para modificar el *status-quo* en el momento actual. Así también abordaremos las conclusiones a las que nos llevaron las preguntas de investigación y el análisis.

5.2 El estado del multilateralismo hoy

Tal como postulamos en el primer capítulo, el contexto multilateral se ha erosionado frente a la firma de tratados bilaterales. ¿Cómo se encuentra entonces el estado del multilateralismo hoy? Un ejemplo lo podemos contextualizar a través de la lucha interna en la política exterior norteamericana que ha buscado la firma de mega-acuerdos comerciales, como el *Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica* (TPP²¹⁰ por sus siglas en inglés), o la postura actual de imponer una política comercial basada en guerras tarifarias y la firma de tratados exclusivamente bilaterales.

Durante la administración del presidente estadounidense Barack Obama, los EEUU comenzaron las negociaciones para el TPP. Este acuerdo de libre comercio incluiría a países de la cuenca del Pacífico, incluyendo países latinoamericanos (México, Chile y Perú) que tenían sus propios TLC con los EEUU. Dentro del análisis geopolítico, podría considerarse que el TPP es una manera de EEUU consolidar algunos acuerdos ya

²¹⁰ De acuerdo con Guerrero (2017:214-216), la firma de estos mega-acuerdos actuales es esencialmente geopolítica. Por su lado, el TPP se fue gestando en la *X Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (APEC por sus siglas en inglés) donde los jefes de Estado de países en la región del Pacífico (Chile, Nueva Zelanda, Singapur y luego Brunei) decidieron buscar mayor integración a través del libre comercio. Para el 2005 forman la *Asociación Económica Estratégica Transpacífica* (conocida también como el *P4*). Basado en un acuerdo de “*tercera generación*”, lo cual incluye la liberalización de bienes y servicios, reglas de origen, fórmulas para la solución de controversias comerciales, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual suministros para obras públicas y políticas de competencia. Esto se convertiría entonces en el TPP, como un acuerdo de “*última generación*”, el cual para el 2010 incluía a los EEUU, Vietnam, Perú, Malasia, Australia, México y Canadá (para el 2013 se unió Japón).

establecidos y dar más poder a las transnacionales y al capital financiero estadounidenses *vis-a-vis* la República Popular China, la cual no forma parte del mega-acuerdo.

De acuerdo con el economista Eugenio Anguiano Roch, la base del TPP se convirtió en un asunto geopolítico: *“Si se toma en cuenta el determinismo geográfico resulta lógico el hecho de que China haya construido una maraña de intercambios comerciales, financieros y de servicios de todo tipo con sus vecinos asiáticos, más compleja que la red de vínculos de Estados Unidos con la parte asiática y de Oceanía. Washington tiene una mayor interdependencia que Pekín con los países americanos del litoral del Pacífico oriental y que son miembros de APEC. Desde la segunda mitad del siglo XX Estados Unidos ha sido potencia presente en Asia oriental y en Oceanía en los terrenos de la economía, las finanzas, en lo militar, el transporte y la vida política cultural. El siglo actual enfrenta la aparición de China, ya no como el rival político-ideológico de los tiempos de la Guerra Fría, sino como competidor económico más fuerte que se haya tenido y como una potencia en ascenso a la que sin duda los gobiernos y dirigentes públicos y privados de Estados Unidos tratan de contener, a vez que persiguen convivir con el gigante asiático, beneficiándose de su notoria dinámica económica, científica y política. En ese contexto de rivalidad y competencia pacífica, el TPP es un instrumento que Washington y sectores poderosos del mundo transnacional han adoptado con el objetivo de acentuar su incidencia geopolítica en la región del Asia-Pacífico.”* (Guerrero 2017:2016-217).

China, por su lado, ha desarrollado sus propias relaciones económicas globales basadas en intereses geopolíticos, entre los que encontramos una profundización de la cooperación Sur-Sur, con grandes cantidades de comercio e inversiones en América Latina y el Caribe, así como en el continente africano. El país asiático ha establecido sus propios bancos regionales e internacionales que retan las estructuras de las instituciones internacionales financieras establecidas por Occidente en la posguerra (i.e. Banco Mundial y el FMI) estableciendo el *Banco de Inversiones e Infraestructura de Asia* (BIIA). China también está desarrollando alianzas geopolíticas y económicas con la Federación Rusa, como la *Organización de Cooperación de Shanghái* (la cual también incluye a Irán, India, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán y Uzbekistán) que cooperan en materia de seguridad, economía e intercambio cultural. Pero eso es solo la base para la estrategia comercial China en el siglo XXI, la cual intenta construir una *“Nueva Ruta de Seda”²¹¹*, una región comercial por mar y tierra que incluya prácticamente toda Asia, Europa Occidental y países africanos. Esta iniciativa se vio como rival del TPP que está marcado por la geopolítica norteamericana.

De acuerdo con Guerrero (2017:217-218), el TPP no es producto de negociaciones a nivel multilateral, sino que erosiona sus fundamentos al negociar temas que no se han acordado bajo consenso en los foros multilaterales. Entonces, el TPP sería un acuerdo comercial tri-continental que goza del apoyo de sus signatarios, pero no tiene fuerza vinculante con el resto de los países de la comunidad jurídica internacional.

Para Guerrero (2017:218), no se debe premiar el bilateralismo en desmedro del multilateralismo en el contexto de las relaciones económicas internacionales: *“Podría pensarse que con la entrada en vigor del TPP cualquier país interesado en formar parte del mismo podría ser asimilado a un acuerdo comercial abierto, pero en esta materia*

²¹¹ Esto se conoce en inglés como el *One Belt, One Road Initiative*.

existen sus reservas en función de los intereses geopolíticos de sus miembros, en especial Estados Unidos, pues ha quedado establecido que los países interesados en formar parte del acuerdo deberán aceptarlo íntegramente en su contenido, pues no les estará dado incoar acciones para modificar su contenido. Lo que significa que, en la práctica, no podrán hacer valer sus respectivos intereses geopolíticos expresados dentro del contenido temático del documento”.

De acuerdo con la CEPAL, existe preocupación sobre el impacto que pueda tener la firma de mega-acuerdos fuera del multilateralismo. El TPP dividiría a América Latina y el Caribe. Por un lado, los EEUU con su capacidad productiva, comercial y financiera frente a las economías latinoamericanas (México, Perú y Chile), países que buscan firmar el TPP. En particular, México y las economías centroamericanas y caribeñas se destacan por su dependencia económica a las Zonas Francas industriales o maquiladoras. Los intereses de los EEUU han mantenido a México y los países del DR-CAFTA como proveedores para la producción basada en mano de obra barata de manufactura con poco valor añadido. Al desarrollar una base en manufacturas de piezas textiles, el TPP las pondría ante una situación precaria creando una desviación de comercio en favor de los miembros asiáticos del TPP. Por ejemplo, representantes de la industria textil de El Salvador cuestionaron la posibilidad de que Vietnam pudiese importar productos desde China para luego exportarlos hacia los EEUU, dándole una ventaja competitiva. Los representantes del sector de Zonas Francas salvadoreñas exigían una serie de medidas para que su producción no se viese afectada ante tal posibilidad (Guerrero 2017:240-24).

Mientras duró la presidencia del Obama, el gobierno dominicano expresó su preocupación sobre el impacto que podría tener el TPP en la isla a través de una carta oficial del presidente dominicano Danilo Medina y a través de otros canales diplomáticos. Medina expresó su preocupación sobre el impacto político y social en caso de que se trastornase la cadena de suministros de textiles y vestuarios que forman parte del régimen de DR-CAFTA, ya que el TPP le daría ventaja competitiva a los signatarios del TPP debido a los costes más baratos de insumos ligados a la relación China-Vietnam. El mandatario de los EEUU respondió a estas inquietudes del gobierno dominicano de manera positiva, aduciendo que protegería los intereses de los países del DR-CAFTA dentro de las negociaciones del TPP. Sin embargo, al concluir las negociaciones, el *Capítulo 3* del mega-acuerdo pretendía eliminar los aranceles en textiles y prendas de vestir (además de otras concesiones en materia de salvaguardas) para los países miembros. Ello conllevaría una pérdida de preferencias en materia de textil y confecciones ante Vietnam y otros socios del TPP (Guerrero 2017:245-247).

En entrevista con Bencosme (2017), alude a la preocupación que había con el TPP dentro de la isla, en particular, la posibilidad de triangulación de parte de algunos países en la industria de textil, por ejemplo, de países como Vietnam. La República Dominicana compite con estos países en la confección de manufacturas, y en el caso de Vietnam, esta usa componentes chinos. Debido a que el DR-CAFTA solo permite utilizar telas regionales, estas son más costosas que las chinas, dándole una ventaja competitiva a la producción en el este y sudeste asiático.

El tema de los textiles, entonces, es parte del *Short Supply List*²¹², una lista de productos, en este caso telas (el insumo principal), que no podían ser compradas fuera de la región DR-CAFTA (i.e. solo podían utilizarse telas de los países dentro del TLC). Luego, como medida administrativa, se enmendó el TLC, e incluyó la capacidad de compras de tela fuera de la región, siempre y cuando figurasen en esa lista de escaso abasto. De hecho, este *Short Supply List* fue negociado tras la firma del DR-CAFTA. Según Bencosme, es un ejemplo de enmiendas viables al TLC que podrían ser las alternativas a una renegociación del tratado²¹³

De acuerdo con Guerrero (2017:253-254), si se llegase a firmar este mega-acuerdo comercial tendría un impacto en el ya debilitado foro de negociación multilateral, disminuyendo la posición institucional de la OMC en la regulación del comercio global. De esta manera, la organización estaría sujeta a aceptar *a posteriori* las normas pactadas bajo los mega-acuerdos, marginando la mayoría de los países miembros de la institución. Además, ello llevaría a una desviación de comercio para los países de América Latina y el Caribe, en la medida que estos signatarios del TPP importen del sudeste asiático un sinnúmero de bienes libres de aranceles. Ello podría resultar en la disminución de la compra de estos a países vecinos, forzando a estos a tener que implementar una política comercial en búsqueda de nuevos mercados.

Así podemos ver una posible erosión de la competitividad en el comercio regional por parte de la industria de Zonas Francas en la República Dominicana. En su propuesta original, el propósito de la firma del DR-CAFTA de parte de ese sector era precisamente fortalecer su acceso al mercado estadounidense, asegurar la atracción de la IED, y aumentar la competitividad de la industria. Como vimos en el capítulo anterior, se han ido perdiendo muchas de esas ventajas, pero ahora con el TPP, República Dominicana hubiese estado en una posición mucho más desventajosa.

La actual administración del Presidente estadounidense, Donald Trump, ha decidido no participar de la propuesta del TPP. Pero, aún sin la participación estadounidense, las ventajas que pueda proveer un acuerdo comercial siempre son temporales, y en la medida que las industrias nacionales no puedan ser competitivas o lo suficientemente productivas, en la medida que están bajo una situación asimétrica a nivel comercial, y que estén sujetas a vaivenes y manipulación política, las economías

²¹² La lista de escaso abasto (*Short Supply List* en inglés) es parte de los tratados de libre comercio establecidos por los EEUU. En el caso del DR-CAFTA, establece que la fibra, el hilado o la tela que no está comercialmente disponible en los países del TLC, puede obtenerse fuera de la región para el uso de mercancías calificativas.

²¹³ De acuerdo con Bencosme, el *Short Supply List*: “es una medida que se logró después del CAFTA. Se logró dentro del CAFTA cuando se negoció, pero se amplió después de la firma del acuerdo. Por eso te digo que son medidas que te permiten a ti a afinar un poco el acuerdo, en beneficio de la industria. Ese fue una básicamente. Es la única hasta el momento. Es una medida de carácter administrativo que se pudo negociar entre la Secretaría de Comercio de Estados Unidos y nosotros. Por supuesto, se le dan mayores libertades a compañías de Zona Franca para buscar telas que aparecen en la lista, comprarlas en China y eso. Manufacturarlas acá y mandarlas a Estados Unidos. Y entrarían libres de arancel porque calificarían como componente regional... Siempre y cuando esa tela que identificaste para hacer una camisa estaba en la lista de escaso abasto, puedes comprar esa tela, porque la lista de escaso abasto lo que te dice es que esa tela particular no la puedes comprar ni en Centroamérica, ni en Estados Unidos²¹³” (Bencosme 2017 entrevista).

pequeñas o los países en vías de desarrollo quedan en estado de dependencia ante las grandes industrias financiadas o subsidiadas de los países del Norte Global.

De acuerdo con Ogando (entrevista 2017), el TPP hubiese sido una amenaza en términos de la erosión de las preferencias que tiene la República Dominicana y Centro América con los Estados Unidos. Pensar que las preferencias comerciales actuales son estáticas, sería un error, ya que para Ogando, estas son dinámicas. No se puede pensar en las posibilidades de crecimiento sobre unos niveles de preferencias de los cuales un país no tiene control porque, en la medida que Estados Unidos entra en nuevos TLC con otros países, esas preferencias se erosionan. En este sentido, todas las preferencias comerciales son temporales.

Con la llegada de Donald Trump a la presidencia, con su discurso proteccionista, justificó la retirada de EEUU del TPP, a pesar de que otros países involucrados en el tratado decidieron proseguir con su firma. Según Bencosme (entrevista 2017) fue un alivio para la República Dominicana, ya que la preocupación real era “*el mercado norteamericano*” y no los otros países que quieren formar parte del mega-acuerdo.

En fin, la llegada de los mega-acuerdos es otro factor que ha aumentado la posibilidad de erosión del marco multilateral de negociación. Podemos decir que por ahora, la República Dominicana y los otros miembros del DR-CAFTA no sufrieron sus peores consecuencias (i.e. *desviación de comercial, triangulación*, etc.), pero no pueden ignorar las circunstancias cambiantes del comercio global actual. A pesar de que la presente administración de los EEUU se abstuvo de continuar las negociaciones para el TTP, la implicación que ello trajo a la economía política global contemporánea ha sentado un precedente ante el continuo desgaste del marco multilateral.

De hecho, el presidente Trump se dispone a presentar una nueva ley ante el Congreso norteamericano titulada *Ley Arancelaria Justa y Recíproca* (FART por su siglas en inglés). La ley le daría facultades a Trump para abandonar las reglas arancelarias de la OMC, otorgándole una nueva autoridad para cambiar unilateralmente los acuerdos arancelarios con ciertos países; abandonar las normas comerciales de la OMC, es decir, el principio de la NMF que impide que los países establezcan tasas arancelarias diferentes para los países que están fuera de los tratados de libre comercio y *tasas arancelarias consolidadas*²¹⁴, los límites arancelarios que cada miembro de la OMC ha acordado previamente. En fin, le daría a Trump la autoridad para iniciar una guerra comercial sin la supervisión del Congreso, todo mientras desacata las reglas de la OMC. Significaría el fin de la OMC, en esencia (Roberts 2018).

¿Qué razones tienen los EEUU para implementar esta política unilateral comercial? Como parte de nuestra investigación, hemos planteado que los Estados Unidos tienen mayor ventaja en negociaciones bilaterales con países en vías de desarrollo, lo que les permite establecer niveles de hegemonía comercial. Si es esta postura una muestra de la fuerza de los EEUU en el siglo XXI o un signo de decadencia

²¹⁴ Las *tasas arancelarias consolidadas* son la tasas de arancel de la *Cláusula de la Nación Más Favorecida* (NMF) establecidas bajo el GATT e incorporada como una parte integral del compromiso de concesiones a otros miembros de la OMC. Si un país sube las tasas arancelarias más allá de las tasas consolidadas a través del acuerdo, el país afectado puede apelar al *Mecanismo de Resolución de Disputas* de la OMC con el derecho de tomar represalias por un valor equivalente a las exportaciones o una compensación a través de la reducción de aranceles a otros bienes exportados hacia el primer país.

ante mayor competencia de parte de nuevos estados emergentes, habrá que ver las consecuencias a largo plazo.

5.3 ¿Es posible una renegociación del DR-CAFTA?

Ante el déficit comercial de la República Dominicana dentro del DR-CAFTA ¿es posible renegociar el TLC para reinsertar el TEyD y otras políticas de defensa comercial en vista de reducir el déficit con los EEUU? ¿Qué papel juegan los déficits en las asimetrías comerciales?

El gran dilema es la postura actual de los EEUU, al ignorar cuál será su política hacia los TLC. Por un lado, se ha presentado una coyuntura para su renegociación, con la posibilidad de reconceptualizar los acuerdos comerciales compatibles con los intereses de los países en vías de desarrollo, al tomar en consideración las asimetrías comerciales y reincorporar mecanismos de defensa comercial como el TEyD. En el caso del DR-CAFTA, ello podría incluir una renegociación que tome en consideración un programa nuevo para la agropecuaria dominicana. Como hemos visto, se podría basar en enmiendas que, como el tema de los textiles, pueda favorecer las industrias precarias ante la liberalización. ¿Pero es ello lo que busca la actual administración Trump ante una posible renegociación?

El actual presidente de los EEUU ha amenazado con imponer nuevos aranceles a sus socios comerciales y renegociar o salirse completamente de algunos de los TLC que están en vigencia. Así lo ha expresado, particularmente con el NAFTA, desarticulando la política exterior dominante de los EEUU por los pasados cuarenta años en apoyo al libre comercio. La pregunta sería bajo qué renglón cae el DR-CAFTA ante esta nueva política comercial estadounidense.

De acuerdo con Swanson (2017), en su intento de renegociar NAFTA, el presidente Trump pretende reformar los términos del comercio y transformar la economía de los Estados Unidos. En un documento elaborado por la administración Trump, se describe los objetivos de renegociación mientras se desdeña el TPP negociado durante el gobierno de su antecesor Barak Obama. En los EEUU, grupos de presión doméstica están pendientes a las posturas que tomará el gobierno de Trump ante una posible renegociación. Por un lado están compañías y grupos de presión laboral los cuales han sufrido un impacto, particularmente en un aumento del desempleo y recortes salariales, y por otro, empresas que han aprovechado los bajos costes de producción en el exterior.

La administración de Trump delinea un plan para contrarrestar el déficit comercial con México, restringiendo la cantidad de bienes importados y eliminando el mecanismo de resolución de disputas comerciales del tratado. De acuerdo con Swanson (2017), para Trump los déficits comerciales son un signo claro de un arreglo no beneficioso para los EEUU. Esto se cuestiona por parte de los proponentes del libre comercio y la ventaja comparativa, quienes argumentan que un déficit comercial no implica que el país no se beneficie del acuerdo comercial.

El documento apunta a replantear elementos que no eran parte del acuerdo original, siendo el NAFTA un TLC de primera generación. Para ello, se prevé incluir en una renegociación temas como los servicios (i.e. telecomunicaciones y financieros), comercio electrónico, entre otros. En el lado agropecuario, los EEUU quieren renegociar elementos de las barreras de sus productos lácteos, huevos y avícolas hacia Canadá.

Entre las discusiones en el NAFTA se encuentran también los *niveles de preferencia comercial*²¹⁵ (*trade-preference levels*) los cuales permiten un monto de hilo y tela producido fuera de la zona de libre comercio para ser utilizados en la producción de textiles mientras los insumos se corten y cosan en los países signatarios.

También llama para un “*mecanismo de apropiación*” que verifique que los países signatarios no puedan manipular sus monedas para conseguir una ventaja competitiva en el intercambio (acusación que se la he hecho en particular a China, al devaluar su divisa para subsidiar a sus exportadores). Se intenta eliminar el *Artículo 19* del NAFTA de resolución de disputas, el cual permite a las empresas apelar las decisiones de las cortes domésticas en disputas comerciales. Por ejemplo, la industria de madera estadounidense se ha pronunciado en contra de este mecanismo, argumentando que impide a los EEUU implementar sus leyes comerciales.

Mientras los estadounidenses cuestionan el impacto que ha tenido el NAFTA, en particular en el sector manufacturero del país (por ejemplo, el sector automotriz), hay otros grandes intereses como los agropecuarios y cadenas minoristas que quieren preservar sus intereses dentro del TLC, ya que es esencial para sus cadenas comerciales de suministros (Swanson 2017). Esto podría ser un indicio para una renegociación del DR-CAFTA.

Por otro lado, no parece haber preocupación por las posturas de Trump en relación al DR-CAFTA, sino todo lo contrario. Es poco probable que este quiera entrar en algún tipo de renegociación, ya que el acuerdo es beneficioso para los EEUU debido a sus superávits comerciales. Trump ha vociferado varias veces su apoyo a los acuerdos bilaterales, sobre los multilaterales (*Tico Times* 2017) y ha dicho: “*Nunca jamás firmaremos acuerdos comerciales. Yo haré tratos individuales con países.*” (Guerrero 2017:275).

De acuerdo con la Oustr, el DR-CAFTA representó alrededor de \$53 mil millones en total, dando a los EEUU un superávit de \$4 mil millones de exportaciones a los países del TLC. Desde la perspectiva de las naciones del DR-CAFTA, hay inseguridad y ambivalencia con relación a lo que la actual administración estadounidense hará. Mientras que algunos países entienden que el beneficio mayor ha ido para los

²¹⁵ En general, México y Canadá están autorizados a utilizar cerca de 236 millones de metros cuadrados equivalentes de prendas de vestir, (*made-ups*) y telas y 12,8 millones kilogramos de hilados que contienen componentes de terceros países. A las compañías textiles estadounidenses les gustaría ver desaparecer este reglamento, pero los mexicanos, que lo usan más que los canadienses, quieren que permanezca. Tanto mexicanos como canadienses dijeron que no están dispuestos a renunciar a algunas de las cosas que pide la administración Trump, entre ellas, la eliminación de los *niveles de preferencia comercial*. Muchos fabricantes de ropa de Estados Unidos que producen en México y Canadá desean que los *niveles de preferencia comercial* aumenten en lugar de reducirse debido a que reducirían sus costos de producción²¹⁵ (Belgum 2017). En el caso del DR-CAFTA, una de las ventajas comparativas que el TLC les provee es la producción de textiles desde las Zonas Francas. En el caso de la isla, esta industria emplea a alrededor de 8 mil personas. El único país en la región del DR-CAFTA que tiene *niveles de preferencia comercial* es Costa Rica, que puede traer tela para prendas de vestir de lana y trajes de baño, pero no lo utiliza en absoluto. Esto es similar a una disposición llamada acumulación, que permite que los equivalentes de tejido de 100 millones de metros cuadrados se envíen de México a Centroamérica para ser cortados y cosidos y luego enviados libres de impuestos a los Estados Unidos. La mayor parte de esa tela enviada de México a Centroamérica es denim (la tela vaquera) para jeans azules, pero también incluye lana, algodón y tela de fibra. Sin embargo, la industria textil estadounidense se opone a esa idea porque restarían a los casi \$3 mil millones en algodón, hilado y tela que envía cada año a los países del DR-CAFTA (Belgum 2017).

EEUU por su superávit comercial, otros considerarían la posibilidad de salirse del acuerdo²¹⁶.

De acuerdo con Belgum (2017) después de una futura renegociación del NAFTA, la administración Trump estaría apuntando al DR-CAFTA. En los datos de Belgum, el superávit estadounidense asciende a los \$5 mil millones, a diferencia del déficit comercial de los EEUU bajo el NAFTA, el cual se estima en \$74 mil millones. Por lo cual se presume que, una renegociación del DR-CAFTA, si se lleva a cabo, no sería tan drástica como con el NAFTA.

De acuerdo con Gail Strickler, un ex funcionario de la OUSTR sobre textiles bajo la administración de Obama y actual presidente del capítulo de comercio global en el *Brookfield Associates* en Washington D.C., los EEUU exportan alrededor de 29 mil millones de bienes a los países del DR-CAFTA e importan alrededor de \$24 mil millones. De acuerdo con Strickler “*No creo que nadie quiera meterse con un superávit de 5 mil millones*”. Por otro lado, una renegociación podría priorizar la actualización del DR-CAFTA hacia un acuerdo de “*cuarta generación*” donde se incluya los temas de comercio digital y derechos de propiedad intelectual, temas que según Strickler, no tenían tanta importancia cuando se firmó el acuerdo a comienzos de la década de los 2000. Ello también incluye el área de *facilitación del comercio*, negociado como parte del *Paquete de Bali*²¹⁷. En este sentido, los EEUU quisieran agilizar la tramitación aduanera con los países del TLC, profesionalizar y entrenar los oficiales aduaneros con conocimientos técnicos y reducir la corrupción en las aduanas (Belgum 2017).

Curiosamente, algunos expertos de la economía dominicana no parecen preocuparse por este hecho, debido a que aducen que el déficit comercial con los EEUU significa que el TLC no estaría en riesgo bajo la administración Trump.

El presidente de la *Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO)*, Álvaro Sousa, ve que las negociaciones de los acuerdos de libre comercio de los EEUU con otras naciones pueden brindarle más inversión a la República Dominicana, a diferencia de los países que tienen superávits comerciales con EEUU, como China, México y Corea del Sur, la balanza comercial entre la isla y los EEUU es favorable para

²¹⁶ Por ejemplo, miembros de la *Unión de Productores Granjeros y Pecuarios de Nicaragua* han sugerido esta posibilidad si el acuerdo no es beneficioso para su producción. Álvaro Fiallos, presidente de la Unión, admite la incertidumbre ante el TLC: “*No sabemos lo que va a pasar. Primero firmamos el CAFTA y posiblemente tengamos que salirnos de él*” (Tico Times 2017). Otro tópico que podría incidir en las relaciones entre los países signatarios es el tema de la emigración. Trump ha jurado limitar o revertir cualquier tipo de emigración a los EEUU, sea legal o ilegal. Por ejemplo, las remesas representan una cantidad importante de transferencias desde los EEUU hacia el resto de los países del TLC lo cual representa una parte importante de su PIB (Tico Times 2017). Cómo ello podría girar en relación a más concesiones comerciales de parte de los países del TLC hacia los EEUU habrá que ver.

²¹⁷ El *Paquete de Bali* es un acuerdo entre los miembros de la OMC que surgió a raíz de la *Novena Conferencia Ministerial* de dicho organismo en Bali, Indonesia, entre 3 al 7 de diciembre de 2013. Su propósito era lograr la reducción de barreras al comercio entre los signatarios. La reunión formó parte de la *Ronda de Doha*, que comenzó en el 2001. Los logros más significativos fueron la reducción de barreras arancelarias y los disminución de subsidios a la agricultura con el propósito de darle mayor acceso a los países en vías de desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Estos últimos eliminarían cuotas de importación en productos agrarios del mundo en desarrollo y podrían añadir aranceles una vez un número específico de importaciones sean sobrepasadas. Otro logro del acuerdo fueron las reformas a las burocracias de aduanas y formalidades para facilitar el comercio, denominado *Acuerdo de Facilitación Comercial*.

este último, por lo que Sousa estima que por lo menos durante su etapa inicial, la República Dominicana no se afectaría por las políticas de Trump (Pascual 2017). Sin embargo, debido al impacto que ya se siente y seguirá profundizando en el sector agropecuario, con tendencias hacia los déficits comerciales, hay una demanda por diferentes sectores de esta industria para la renegociación del TLC. Ello puede ser algo difícil, considerando que la isla sigue estando en una posición desventajosa para poder exigir tal renegociación.

De acuerdo con Bencosme (entrevista 2017) la renegociación es algo difícil e improbable: *“Tú tienes muchos sectores que dicen: “Bueno, nos está impactando el acuerdo, que hay un desplazamiento de los productos nacionales, que no se puede competir por el tema de los subsidios...”. Sabemos que es cierto todo esto. Y, luego, vienen de manera muy ligera en el tema de debemos renegociar el acuerdo. Pero, ¿qué implicaciones tiene renegociar el acuerdo? Renegociar es sumamente complicado. Todos los países tienen que ponerse de acuerdo. Renegociar no significa que vas a obtener mejores condiciones. ¿Qué te hace pensar que Estados Unidos, que tiene ahora mismo un superávit en la balanza comercial con nosotros, va a querer renegociar el acuerdo, que para ellos está siendo tan beneficioso por un lado?”*.

En la coyuntura actual, Ogando (entrevista 2017) tampoco ve muchas posibilidades de renegociar el TLC de la isla con EEUU. Detalle importante en nuestro análisis, ya que prueba que, en la medida que las asimetrías son mayores, los países en vías de desarrollo están subordinados a ellas.

5.4 Conclusiones: Las asimetrías comerciales y el DR-CAFTA

Hemos demostrado que la relación entre la República Dominicana y los EEUU fue establecida a través de una evolución histórico-estructural. Desde el siglo XIX, el poder financiero estadounidense entró en la isla, reestructurando la deuda y el mercado local. Así se originó también la dependencia dominicana de las exportaciones de azúcar, ayudada por intereses azucareros y financieros de los Estados Unidos. Estos factores son la base por la cual comienza un proceso de reorganización del Estado dominicano, en particular con su relación con la fuerza laboral. En la medida que el Estado se reorganizó para pagar su deuda exterior, también tuvo que buscar la manera de *“incrementar la productividad”* de la ciudadanía para servir las obligaciones de la deuda. Ello implicó las primeras leyes laborales que intentaron explotar a los trabajadores, predominantemente campesinos. Con la invasión de EEUU en 1916, se absorbe a la isla en una esfera de influencia norteamericana que seguirá definiendo la economía de la isla como agraria, predominado la industria azucarera como el principal rubro de exportación.

La isla comenzó un proceso de desarrollo manufacturero a pequeña escala en el siglo XX, pero ello fue influido por la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, quien por alrededor de treinta años gobernó al país, enriqueciéndose él y sus allegados a través del control de industrias domésticas. Con el final del trujillato, la isla pasó por una conmoción sociopolítica (incluyendo otra invasión de los EEUU en 1965) que caracterizaría la política dominicana por los próximos treinta años, i.e. la rivalidad entre el presidente Joaquín Balaguer y la oposición bajo el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). Ante esta rivalidad y lucha por control del Estado, la República Dominicana pasa por una transición de un modelo económico esencialmente agrario (dominando en

exportaciones del azúcar hacia EEUU), hacia uno fundamentado en las industrias de Zonas Francas y servicios (particularmente el turismo).

En el contexto geopolítico de la Guerra Fría, la República Dominicana funcionaba como un aliado incondicional de Washington. La diplomacia dominicana de la época apuntaba al apoyo hacia los EEUU en los organismos internacionales, presumiblemente, por la importancia que tenía este como socio comercial de la isla. Aun así, en la medida que el conflicto geopolítico se intensificó en el Caribe después de la Revolución Cubana, los EEUU apuntaban a la región con un enfoque de seguridad. Con el incremento de tensión después de la Revolución Sandinista en Nicaragua y de la invasión de los EEUU a la isla de Granada, los Estados Unidos se disponía a enmarcar la región bajo un nuevo acuerdo comercial de corte preferencial. La *Iniciativa de la Cuenca del Caribe* (ICC) entonces, fue la zanahoria que los EEUU presentó a la región, dándole acceso preferencial de su mercado a las naciones caribeñas.

Con el fin de la Guerra Fría, la política internacional dio un giro estableciendo a los EEUU como un poder sin rival. De ahí los cambios experimentados en las organizaciones internacionales y en los acuerdos comerciales que generarían la transformación hacia los acuerdos recíprocos, como aquellos favorecidos por el Norte Global. El fin de la *Ronda de Uruguay* abrió las puertas para la incorporación a la mesa de negociación multilateral de nuevos temas de liberalización comercial que no estaban en agenda con anterioridad (i.e. el paso del GATT a la OMC). Así comenzaron a negociarse áreas como las finanzas, los derechos de propiedad intelectual, las políticas de defensa comercial y la agricultura, entre otros. Muchas de estas áreas no eran negociables para los países en vías de desarrollo en la posguerra, pero el nuevo contexto geopolítico y el liderazgo hegemónico de Washington, favorecieron la incorporación de estos. Una manera en la cual fue más fácil incorporar a los países del Sur Global hacia el modelo neoliberal de gobernanza (i.e. el *Consenso de Washington*), fue a través de las reformas macroeconómicas de disciplina fiscal y monetarias que introdujeron las instituciones financieras internacionales (i.e. el FMI y el Banco Mundial) llevando a la apertura de sus economías como condición para tener liquidez en búsqueda del crecimiento económico (i.e. desarrollo), aunque por lo general ello favoreció el pago de su deuda externa.

En la era de la pos-Guerra Fría, se possibilitó una serie de cambios políticos en la República Dominicana; el PLD se convirtió en la nueva fuerza política que sustituiría la vieja estructura partidista de Balaguer y se dividió el poder con el PRD. El nuevo contexto global llevó a la isla a desarrollar una *Nueva Política Exterior* que intentó expandir su rol como líder regional, convirtiéndose en anfitrión de conferencias hemisféricas y siendo un mediador en disputas regionales. Esta también buscó la manera de expandir las relaciones económicas internacionales de la isla buscando nuevos mercados. Ello implicó firmar un TLC con la CARICOM y con los países centroamericanos integrándose a la SICA. A nivel multilateral, la República Dominicana se integró a la *Ronda de Doha* como nación que apoyaba la cooperación Sur-Sur y estaba dispuesta en entrar en alianza multilateral con otros países en vías de desarrollo para defender posturas en común. Entre estas posturas, presentamos cómo los países del Sur estaban dispuestos a negociar la liberalización de la agricultura solo si los países del Norte accedían a la eliminación de subsidios.

En el contexto regional, la ICC continuó siendo un arreglo vigente entre los países caribeños y EEUU; pero con la llegada del NAFTA, un TLC de corte recíproco entre

México, Canadá y Estados Unidos, las Zonas Francas en República Dominicana temían perder sus ventajas en acceso al mercado estadounidense, particularmente en la exportación de textiles. Con el comienzo en las negociaciones para el CAFTA (i.e. EEUU y Centroamérica), las Zonas Francas dominicanas consideraron esto un desarrollo alarmante, ya que veían la competencia de sus contrapartes en los países centroamericanos como sus rivales principales en la región en la búsqueda de IED y exportaciones de manufacturas hacia el mercado de EEUU. Por esta razón argumentaban que debían insertarse en las negociaciones o perderían ventajas a sus rivales.

Ello implicaba la salida de la ICC (concesión preferencial) para insertarse en las negociaciones hacia el CAFTA (acuerdo recíproco). Otras industrias en la isla cuestionaban las posturas de Zonas Francas, en particular la industria de la agropecuaria. Esta disfrutaba de protecciones bajo la ICC y sabía que las negociaciones hacia un TLC con los EEUU dismantlarían el acuerdo preferencial bajo la libre competencia, a pesar de las asimetrías comerciales. Ante críticas a la posible entrada a las negociaciones, la industria de Zonas Francas argumentó que, de no negociar e insertarse en el CAFTA, la isla perdería acceso al mercado de los EEUU y a la IED, lo que conllevaría una crisis económica. Más aún, argumentaban que las ventajas de la ICC irían desapareciendo, ya que los EEUU se disponía a eliminar el acuerdo preferencial en favor de acuerdos recíprocos, firmando estrictamente acuerdos de libre comercio. En otras palabras, la ICC era una concesión preferencial unilateral que los EEUU habían otorgado, pero ahora retirarían esas concesiones en la medida que buscaban expandir las zonas de libre comercio. Sabemos que posteriormente ello no fue así, ya que el resto de las islas del Caribe aún mantienen sus relaciones comerciales con los EEUU bajo el régimen de la ICC.

A pesar de que con el DR-CAFTA la isla ganaría muy poco en términos de acceso al mercado de los EEUU, los intereses de Zonas Francas se impusieron y comenzaron las negociaciones hacia el TLC en el 2004. Considerando la importancia de insertarse en el acuerdo, la *Nueva Política Exterior* dominicana quedó relegada a los intereses de los EEUU. Como condición de unirse al proceso del TLC, la República Dominicana tuvo que rechazar sus posturas anteriores a nivel multilateral en favor de los países en vías de desarrollo y aceptó elementos de la política exterior norteamericana, como la guerra en Iraq y Afganistán, entre otros. En las negociaciones del TLC, la isla tuvo que aceptar las condiciones ya negociadas de antemano entre EEUU con los países centroamericanos, estas siendo medidas de reglas de origen, defensa comercial, derechos de propiedad intelectual y ajustes sanitarios y fitosanitarios. Al adherirse tarde al proceso de negociaciones, República Dominicana solo pudo negociar una lista de desgravación. Ello apunta a que la misma presión estructural surtió efectos en la política doméstica dominicana, al marginar la política exterior oficial e industrias domésticas que se veían en desventaja ante las asimetrías comerciales existentes. A raíz de ello, las negociaciones le otorgaron periodos de extensión para el sector agropecuario con salvaguardas y contingentes arancelarios que solo se establecerían a productos selectos por períodos de diez, quince y veinte años, dependiendo de la precariedad de la mercancía ante la liberalización.

Como presentamos en el capítulo anterior, a diez años de entrar en vigencia el DR-CAFTA, con la transición de la ICC al TLC, la isla ha pasado de un superávit a un déficit comercial con los EEUU. En términos de la agropecuaria, en la medida que se ha

liberalizado paulatinamente el sector, las tendencias muestran un incremento de los productos estadounidenses, lo cual está poniendo a las industrias domésticas en peligro. Además, en términos políticos, hay acusaciones de parte de la industria al control de importaciones por parte de elementos políticos domésticos, que cercanos al poder, controlan mercados en contra de los intereses de la producción agropecuaria isleña.

Si lo analizamos desde el marco conceptual sobre las asimetrías comerciales en el DR-CAFTA, se puede describir como un acuerdo bilateral/regional de *tercera generación*, i.e. que busca liberalizar o armonizar reglas e industrias que no formaban parte de los acuerdos de generaciones anteriores. Hoy se incluye en el TLC la regularización de la inversión extranjera directa y la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otros. Aunque hay especulación sobre una posible renegociación del acuerdo que podría expandir estos componentes, el TLC ya incluye algunos de ellos.

Se podría argumentar que las Zonas Francas presionaron a la opinión pública y al Estado dominicano a entrar a las negociaciones del CAFTA ante lo que ellos describían como la inminente pérdida de la IED y de acceso al mercado de los EEUU. Ello significa que la isla negoció un TLC bajo una serie de condiciones que no eran favorables, relegando a la isla a negociaciones posteriores, teniendo que aceptar las condiciones impuestas por EEUU, donde solo se incluyó una lista de desgravación.

La República Dominicana negoció bajo circunstancias desiguales y tuvo muy poco tiempo de insertarse en las negociaciones; aceptó condiciones que no hubiese aceptado bajo un contexto multilateral en alianza con otros países en desarrollo. Como nuestra investigación demuestra, y los expertos que hemos entrevistado aducen, las rondas de negociación fueron pocas y se le impuso a la isla una serie de condiciones. El resultado fue que la isla ganó muy poco en materia de acceso comercial a los EEUU, pero a la vez ha transformado su régimen de importaciones, lo que le llevó a reformar su régimen tributario (para compensar la pérdida de aranceles) y desarrollar un déficit comercial con la nación del Norte.

A nivel doméstico la transnacionalización de la producción y las finanzas ha permitido el desarrollo de diferentes industrias que buscan insertarse en la economía globalizada y que se convierten en grupos de presión y cabildeo ante la formación de la política exterior del país. Esto lo vimos con la lucha entre industrias en la influencia política que cada una tiene sobre el Estado dominicano, en este caso. Por un lado, las Zonas Francas fueron influyentes en la toma de decisión que el Estado dominicano ejerció al decidir insertarse en las negociaciones del CAFTA y, por el otro, la industria agropecuaria tuvo muy poca influencia en la resistencia a ello. Como nuestra investigación apunta, esta ha perdido poder político en la medida que la economía dominicana se ha diversificado, quedando rezagada ante unas realidades estructurales globales y unas fuerzas políticas y económicas domésticas que ejercen mayor influencia.

Otro problema que enfrentan los países en vías de desarrollo ha sido su participación y representación en la construcción del régimen de liberalización comercial, en el cual las burocracias estatales tienen capacidades limitadas en conocimientos técnicos y financieros. Los nuevos temas que trajo la *Ronda de Uruguay* (i.e. derechos de propiedad intelectual, inversión extranjera, servicios) cambió las negociaciones haciendo más complejas sus estrategias hacia aspectos de regulación doméstica y asuntos legales, convirtiendo el conocimiento en un arma principal. Esto y otras razones por las cuales

han aumentado los costes económicos de las negociaciones y, por ende, la liberalización, ha hecho más asimétricas las relaciones entre los países desarrollados y en vías de desarrollo dentro del contexto multilateral.

Fuera del contexto multilateral, entonces, las condiciones son más desiguales en el proceso de negociación, ya que los países dominantes presionan para la firma de tratados recíprocos que representan un *OMC+*, i.e. un acuerdo en el cual se negocia la liberalización de industrias y la pérdida de políticas de defensa comercial que no se hubiesen aceptado por los países en vías de desarrollo ante un contexto multilateral. No hay duda que el proceso de insertar a la República Dominicana en el DR-CAFTA conllevó la firma de un acuerdo de “*nueva generación*” y es esencialmente un *OMC+*. Igualmente, las capacidades para negociar bajo asimetrías, las limitaciones en conocimientos técnicos y financieros y la entrada tardía de la isla a la mesa de negociación, influyó en un “*mejor acuerdo*” para los EEUU y los países centroamericanos *vis-a-vis* la isla.

Otro fenómeno que se presenta ante las asimetrías comerciales es la negación o disminución de los principios preferenciales a los países en vías de desarrollo y el marco del *Trato Especial y Diferenciado* (TEyD) en favor del *trato único* (i.e. “*Single Undertaking*”) y las relaciones comerciales recíprocas. Ello significa que los mecanismos enarbolados bajo el marco de negociaciones multilaterales reconocían las diferencias en términos de desarrollo o niveles de desigualdad entre las partes negociantes. En la medida que se ha promovido una ideología de plena liberalización en el comercio (i.e. plena reciprocidad) se desvanecen estos instrumentos de política comercial a los cuales los países en vías de desarrollo podían apelar. Ello apunta a una fuerte asimetría entre economías desiguales. El asunto ha sido también confirmado en la medida que vimos cómo las políticas de defensa comercial y desarrollo se han limitado por parte del Estado dominicano buscando que el mercado y el comercio libre dictamine el beneficio mutuo a través de las ventajas comparativas entre Dominicana y los EEUU bajo el TLC. Ello elimina el TEyD y otros tipos de política de defensa comercial.

Las asimetrías también se manifiestan a través de la selección de agenda como, por ejemplo, la insistencia en que se negocie sobre los derechos de propiedad intelectual, lo cual implica su protección y la dominación de este conocimiento a los países desarrollados, o el tema de la liberalización agrícola. Este último lo hemos analizado como objeto de estudio, pero más allá, la selección de agenda en las negociaciones del DR-CAFTA fue impuesta más que nada por los EEUU, el cual relegó a la isla a entrar tarde a las negociaciones, limitando su capacidad de negociación solo a una lista de desgravación.

Las asimetrías se institucionalizan a través de los acuerdos bilaterales/regionales, ya que llevan a una integración profunda que conviene a los países desarrollados, donde estos consiguen asegurar y armonizar los mercados de las economías en desarrollo, transformándolas y enarbolando regulación que sea más conveniente para estos. Por ende, basado en nuestra investigación, el DR-CAFTA ha sido sumamente beneficioso para los EEUU, revirtiendo los acuerdos preferenciales y alcanzando mayor acceso y reconfiguración de los mercados de Centroamérica y la República Dominicana, reafirmando su influencia geopolítica a nivel regional.

Aunque aquí no nos dedicamos a hacer un análisis comparativo, podríamos mencionar que la influencia norteamericana se ha recrudecido en todos los miembros del

TLC, desde aquellos países que históricamente tienen fuertes vínculos con EEUU, como Honduras y Guatemala, hasta una cercanía mayor con Nicaragua, país que llevó a los EEUU a la *Corte Mundial* por su apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias en la guerra civil de ese país²¹⁸. La República Dominicana, como estudio de caso, efectivamente presenta las características descritas aquí, debido a su condición histórico-estructural como país dentro de la esfera de influencia norteamericana.

Al no ser esta tesis un análisis comparativo, se pierden otras oportunidades que podrían apuntar a las experiencias en economía política de otros países dentro del DR-CAFTA y, sin duda, esto tendrá que ser un próximo paso, para continuar desarrollando el tema de las asimetrías comerciales en el contexto latinoamericano y caribeño.

Otro de los límites de nuestra investigación en términos teóricos, implica que la firma de los acuerdos puramente recíprocos de libre comercio establecería una división laboral permanente o estática de la división global de trabajo. Esta postura no es muy diferente de aquella establecida por la escuela estructuralista de la CEPAL o la escuela neomarxista dependentista que fue influyente en las ideas del desarrollo de la posguerra, particularmente para los países descolonizados. Estas ideas fueron criticadas por la escuela neoliberal, apuntando a que no existe tal cosa como una división laboral global estática, citando el ejemplo de los países del este asiático que crecieron a raíz de las exportaciones y no se quedaron relegadas a la producción de bajo valor añadido. Esta explicación ha sido desmentida por otros autores, quienes atribuyen ese cambio dinámico, no al libre mercado, sino a una serie de políticas de seguridad para fomentar el desarrollo de estos países ante la geopolítica de la Guerra Fría.

Aunque nuestra investigación no apunta a una división laboral estática, entendemos que las asimetrías pueden hacer desaparecer una cantidad de productores pequeños y medianos dejando relegados a gran cantidad trabajadores y campesinos que trabajan en la industria agroalimentaria. La erosión del “dinamismo” que surge con la liberalización del comercio podría convertirse en la relegación del estatus dependiente de las economías en vías de desarrollo. Habría que ver el impacto del TLC a largo plazo y cómo se reajustan las industrias de los países en desarrollo; sin embargo aquí apuntamos a unas tendencias que prueban de manera empírica el marco conceptual.

El propósito de este tipo de investigación es entender cómo estas dinámicas interactúan con la economía y el poder para empoderar a grupos marginados y precarios, de forma que puedan fomentar su calidad de vida, lo que sin duda sería fuente de otra investigación para expandir en esas posibilidades. Estos grupos (i.e. la sociedad civil, clases trabajadoras, campesinos) no deben quedar relegados por las “*fuerzas del mercado*”, siendo esto una abstracción que no incluye una explicación de la imposición de una serie de fuerzas políticas y económicas que, en muchos casos, no los toman en cuenta, considerando que esto es una parte importante de una mirada en la política doméstica e internacional.

Encontramos una mirada alternativa en la entrevista a William Suárez II Gómez (2018), quien participó de las negociaciones del DR-CAFTA como consultor agropecuario del equipo norteamericano sobre la agricultura de Puerto Rico. Suárez II

²¹⁸ El caso Nicaragua contra Estados Unidos fue presentado ante la Corte Internacional de Justicia, donde el país centroamericano acusó a los EEUU de violar el derecho internacional apoyando y financiando a la oposición armada durante la guerra civil en ese país (1979-1990). Los EEUU no reconocieron la jurisdicción de la Corte en este caso, ignorando la sentencia en favor del estado nicaragüense.

Gómez es un agrónomo y experto en desarrollo internacional. Fue director ejecutivo del Colegio de Agrónomos de Puerto Rico y por su conocimiento abarcador de estos temas fue asesor del equipo negociador de EEUU. La aportación de Suárez II Gómez marca también otro ángulo en el cual se podría dirigir una futura mirada al tema. Por ejemplo, además de tener acceso al mercado de dominicanos e hispanoamericanos en los EEUU, el equipo negociador dominicano tenía intereses de conseguir acceso al mercado de Puerto Rico, isla vecina de la República Dominicana y un territorio de los EEUU. Al tener similitudes en el consumo de rubros (plátanos, tubérculos, etc.), para el equipo dominicano era importante lograr ese acceso²¹⁹.

Desde esta perspectiva, entonces, podría argumentarse que la industria agropecuaria tuvo un alto interés en acceder a este mercado y que se vería beneficiada del resultado del TLC. Esto sería interesante investigarlo desde otra perspectiva, posiblemente en el impacto del comercio de rubros dominicanos con el resto del Caribe. Aun así, nuestra investigación se ha dedicado a mirar, en este caso, la relación de la economía mayor (EEUU) versus la industria de la economía de un país en vías de desarrollo (República Dominicana). De acuerdo con estas observaciones, el caso concuerda con el marco conceptual cuando los vemos desde la perspectiva de las asimetrías y de los acuerdos bilaterales/regionales.

Hemos analizado el fenómeno desde la perspectiva del marco multilateral, llegando a la conclusión de que los acuerdos bilaterales/regionales institucionalizan las asimetrías debido a que los países en vías de desarrollo no pueden negociar en colectivo, como lo harían en el marco multilateral y ello le da una ventaja a los países desarrollados, los cuales imponen sus condiciones ante los procesos de negociación. En este sentido, respondemos a la pregunta por qué los países en vías de desarrollo firman acuerdos de naturaleza recíproca, a pesar de que pone en peligro industrias domésticas y elementos de su soberanía ante la coyuntura actual de la economía política global contemporánea.

Esto pone en duda las premisas del libre comercio, basadas en la teoría de la ventaja comparativa. Como vimos en nuestro marco conceptual, esta teoría tiene limitaciones a la hora de explicar elementos de la naturaleza de las interacciones comerciales y la explicación de factores políticos. Cómo se presentan los límites de esta teoría ante las asimetrías comerciales es parte de nuestra investigación basada en este estudio de caso.

²¹⁹ Por ende, Suárez II Gómez entiende que el equipo agropecuario dominicano estaba muy seguro de lo que quería y cómo el acceso a este mercado era beneficioso para su producción de rubros. De acuerdo con este (entrevista Suárez II Gómez 2018), *“En aquel momento del CAFTA... y la defensa del sector agrícola, en sí misma, (a mi juicio) si bien la prensa podía poner a la República Dominicana como temerosa, yo no noté ese tipo de temor durante los procesos de negociación. El tesón con el que la República Dominicana estuvo defendiendo los sectores agroalimentarios, -específicamente lo que era leche, lo que era yautía, las raíces, los rubros que tenían que ver con plátano y guineo, los farináceos, incluso hasta el tema del pollo- fueron conversaciones bien fuertes... Y los fertilizantes fue otro sector. Fueron unos sectores, los cuales la República Dominicana logró unos accesos al mercado estadounidense que previo a eso no se tenía. Eso es un fenómeno que se ha ido abriendo cada vez más, desde la perspectiva de Puerto Rico; desde la perspectiva de la República Dominicana, que saben que el mercado de Puerto Rico es un mercado de fácil acceso, relativamente cerca y con poder adquisitivo más alto. Realmente, pensar que en aquella gestión, el dominicano estuviera pensando en inundar el mercado estadounidense, pues no; pero, en lo que ellos realmente se interesaban era lograr una exportación de sus productos y el producto caribeño, que es completamente obvio que es común en la cocina puertorriqueña y en los nichos de mercado latino.”*

La ventaja comparativa, como teoría, tiene unos límites que podemos delimitar dentro del DR-CAFTA mismo. Por un lado, el hecho de entrar en un proceso de liberalización comercial, no te lleva automáticamente a un nivel de especialización en la producción de productos en los cuales un país tenga ventajas comparativas.

Es decir, si se está en una situación en la cual no hay comercio, o el comercio está restringido por barreras, la producción entre dos países que se disponen a comerciar no responde a la ventaja comparativa, sino a los incentivos que generan esas barreras. En teoría, una vez eliminadas las barreras, los recursos que antes estaban invertidos en actividades que no tenían ventaja comparativa deberían fluir hacia aquellos que la tienen. Sin embargo en la práctica, aunque se tenga ventaja comparativa en un producto, los recursos no necesariamente se canalizan a aquellos sectores de los cuales un estado tenga ventaja comparativa debido a diferentes factores o restricciones que limiten su movilidad.

Por ejemplo, si tenías una industria protegida y, de repente, se eliminan las barreras a esa industria, la teoría diría que todos los recursos que estaban invertidos en esta migrarían hacia otras actividades con ventaja comparativa. Entonces, esto llevaría a producir para la exportación, e importar aquellos productos en los cuales dicho estado no tiene esta ventaja. Se podría viabilizar esa transición a largo plazo, pero en ese proceso se pierden recursos (Isa Contreras 2018b entrevista). La idea de que la apertura comercial hace que un país se especialice rápidamente en aquello que tenga ventaja comparativa es una visión ingenua de una estricta racionalización del libre comercio²²⁰.

Debido a que bajo el DR-CAFTA hay un déficit comercial de la isla con los EEUU, cuestionaríamos el planteamiento neoliberal de que la especialización (i.e. ventaja comparativa) es más eficiente y racional en la distribución de bienes y servicios, aún bajo déficits comerciales. Ya hemos discutido una crítica a los límites de la ventaja comparativa como teoría, la pregunta ahora sería si los déficits comerciales son en esencia negativos y permanentes, o solo un paso transitorio a la eficiencia.

En el caso del DR-CAFTA, por ejemplo, habría que ver el coste de la producción de los pequeños y medianos campesinos, la capacidad de mantenerles niveles de calidad de vida, y mantener niveles de empleo digno entre los sectores rurales. Inclusive, a menos

²²⁰ Como hemos explicado en términos teóricos, la escuela ortodoxa del comercio ve este arreglo como mutuamente beneficioso, ya que es un juego de suma positiva, donde todos los actores envueltos (en este caso dos Estados-Nación) se benefician de la interacción, cooperación e interdependencia económica. Ello indica que inclusive, con la especialización de industrias y productos de cada país, ambos se beneficiarían al aprovechar una mayor transferencia de recursos. Por otro lado, parte de la perspectiva crítica que hemos expuesto, cuestionaría esta pura racionalización de los actores económicos, aduciendo que ella ignora los costes socioeconómicos y las externalizaciones que obvian las propuestas neoliberales. De acuerdo con Isa Contreras (entrevista 2018b): *“La teoría no te va a decir si vas a tener déficit superávit, la teoría te va a decir que te vas a especializar en aquello que tiene ventaja comparativa y vas a dejar de producir en aquello que no lo tiene. Digamos, las nuevas teorías, los nuevos elementos adicionales pueden complementar este enfoque de la ventaja comparativa, tiene que tener política pública que hagan que los recursos transiten de una actividad a otra y tienes que tener provisión de bienes públicos fundamentales que te permitan aprovechar esas ventajas comparativas... en un sentido puro, totalmente puro, teóricamente puro, pensando en que solo hay dos países en el mundo -como fue el modelo original de Ricardo; de hecho, otros modelos lo plantearon así- no habría déficit comercial porque lo que tú importas, que de lo cual no tienes ventajas comparativas, tendrías que pagarlo con lo que tú exportas, que es el producto del cual tiene ventaja. Y vas a terminar produciendo y consumiendo más de ambos productos porque le vas a comprar a la fuente barata y vas a vender lo que tú puedes vender con mucha más competitividad. En principio, en teoría pura, no habría déficit...”*

que haya una serie de políticas públicas que puedan preparar a las industrias para lidiar con la liberalización comercial, su capacidad competitiva o socioeconómica no sería sustentable. El problema, que como hemos visto es de corte político, es que los países en vías de desarrollo que firman los acuerdos recíprocos no pueden superar las asimetrías comerciales, pierden las políticas de defensa comercial y de desarrollo, además de tener que lidiar con elementos burocráticos que, en alianza con sectores importadores, tiene una repercusión sobre la producción doméstica, en este caso, sobre la agropecuaria.

Por otro lado, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Son los déficits comerciales negativos para la agropecuaria? ¿Es posible revertir esta tendencia bajo el DR-CAFTA?

El debate sobre los déficits comerciales y su impacto a corto y largo plazo se mira desde diferentes ángulos de la ecuación. Indudablemente, las premisas liberales lo ven como un periodo de transición hacia la eficacia y el beneficio mutuo, mientras que las posturas críticas miran al impacto social y político a corto y largo plazo, no viendo el crecimiento económico como una panacea, sino como un síntoma que puede anteceder elementos monopólicos y oligopólicos. Ello tendría el efecto de producir una riqueza que se disfruta solo por pocos sectores en la sociedad. Es decir, el efecto del déficit sería la pérdida de la producción doméstica para favorecer la importación y la pérdida de empleos hacia los otros centros de producción (del país con superávit).

Considerando que los EEUU tienen mayor competitividad en la producción agropecuaria, las importaciones desplazarían la producción local en Dominicana y, por ende se perderían empleos. El argumento en favor de la liberalización aduciría a precios más bajos para los consumidores, pero como hemos visto, esto no se ha materializado bajo el TLC.

De acuerdo con Isa Contreras (entrevista 2018b), el déficit no se puede conceptualizar solo basado en bienes, sino que también hay que añadir los servicios. Además, las interacciones comerciales internacionales tienen que añadir el componente de la IED que surten efecto. Si la IED repatría la mayoría de sus utilidades, esto drena la economía que la recibe. Y, como vimos en el capítulo anterior, Dominicana necesita importar más para mantener niveles de consumo, por lo que la disminución de la producción conllevaría un mayor endeudamiento²²¹.

²²¹ En relación con el impacto de la IED y la capacidad productiva, Isa Contreras (2018b) comenta: “*Pero aún teniendo un déficit en la balanza de bienes y servicios, tú pudieras por un periodo de tiempo relativamente largo estar recibiendo inversión extranjera directa que te permite pagar por tu importación de bienes y servicios en exceso de tus exportaciones. Claro, te va a decir: “Bueno, pero si tú recibes inversiones extranjeras, eventualmente esa inversión extranjera va a repatriar utilidades. Es difícil pensar o habría que pensar solo en un periodo muy largo de tiempo, en el cual recibas más permanentemente inversión extranjera y que la repatriación de utilidades sea menor a ese influjo constante de inversión extranjera. Eso pudiera ser, pero tendrías que tener una capacidad de atracción suficientemente alta de inversión extranjera, de tal manera que la repatriación de utilidades no sea un serio problema y que los flujos entrantes de inversión siempre sean mayores que los flujos salientes de utilidades, de beneficios que salen. Ahora, bajo el DR-CAFTA, se ha profundizado el déficit comercial con los Estados Unidos porque no ha dado mucha ventaja para exportar y ha hecho que las barreras a las importaciones de Estados Unidos aumenten. Y me parece que ha perjudicado a una parte de la agropecuaria, no a toda todavía. Creo que lo peor está por venir; pero, sí, ya ha perjudicado a una parte de la agropecuaria, en particular de la pecuaria, es decir: de productos de crianza, diría yo. Es posible revertir la tendencia al aumento en el déficit comercial, sí; pero, requiere mucha capacidad de respuesta de política y empujar esa productividad, por ejemplo: las frutas y vegetales. Pero, ha faltado determinación en la promoción de*”

Entre las críticas que se le ha hecho al proceso de inserción en los tratados de libre comercio y el impacto de las asimetrías comerciales, está la pérdida de poder del Estado con limitaciones, o la merma completa de instrumentos de políticas de desarrollo. Isa Contreras (entrevista 2018a) elabora lo que considera son cuatro instancias en las cuales el Estado ha perdido estas.

En primer lugar, podemos apreciar la pérdida de (1) **instrumentos de política comercial**, i.e. políticas proteccionistas. Las políticas públicas implementadas resultan del conflicto de intereses dentro la economía política. La erradicación de los instrumentos de política comercial (como instrumentos que pueden ponerse al servicio del desarrollo) a través de la liberalización comercial, responde primero a grupos de interés particulares y no al objetivo más amplio de desarrollo en general.

Así ocurrió con las políticas de sustitución de importaciones que, en el caso de la República Dominicana, cumplieron una función en un momento determinado, pero se agotaron rápidamente. Estas se extendieron más allá de lo necesario con relación al desarrollo del aparato productivo porque los sectores industriales, que fueron creados y generados a partir de ellas, lograron acumular poder y prolongar sus privilegios. Los privilegios que le daba la ISI como política comercial se mantuvieron más tiempo de lo que hubiese sido deseable. Esto, no solo ocurrió en República Dominicana, sino en América Latina y el Caribe en general. Similitud de fuerza se le puede dar, en este caso estudiado, a los intereses de las Zonas Francas y cómo inciden en la política doméstica y exterior (Isa Contreras 2018b entrevista).

Ahora bien, contar con los instrumentos de política comercial es valioso y el DR-CAFTA prácticamente elimina este tipo de instrumento. En el caso de la República Dominicana, ningún producto clasificado del universo arancelario dominicano queda exceptuado del proceso de liberalización. De hecho, una enorme proporción del comercio dominicano ya se realiza bajo condiciones de libre comercio, significando que no hay posibilidad de utilizar las barreras al comercio para promover el desarrollo de algunas de estas actividades. No significa que la protección sea el mejor instrumento en este momento para impulsar estos sectores, pero el mecanismo podría ser una alternativa y queda virtualmente eliminado en el caso comercial.

En segundo lugar, se evidencia la pérdida de instrumentos de (2) **inversión selectiva**; es decir, de aquellos que permitan restringir algún tipo de inversión y discriminar las inversiones extranjeras, originadas en los países del DR-CAFTA. Por ejemplo, no se puede discriminar entre inversionistas nacionales e inversionistas extranjeros, estableciendo requisitos para estos últimos. Bajo el TLC, ambos tipos de inversión (tanto doméstica como extranjera) han de ser tratados por igual (i.e. con niveles de reciprocidad). Lo único viable es establecer incentivos para la inversión en algunos sectores, independientemente del origen de esta. Aún más, si eres un país en vías de desarrollo (como el caso estudiado) tu capacidad de implementar una política de subsidios está limitada en comparación con un país con mayores ingresos, tal como se estipuló en nuestro marco conceptual.

En tercer lugar, se termina la capacidad/implementación de (3) **compras gubernamentales**. Se restringe el espacio que tiene el Estado para usar las compras

actividades productivas que tengan capacidad de penetrar al mercado de Estados Unidos, como frutas y vegetales.”

gubernamentales como instrumento de desarrollo. Es decir, se puede desarrollar un sector sobre la base de compras públicas, privilegio que el Estado dominicano tiene de compra a los productores nacionales frente a los productos importados, permitiendo que el sector doméstico pueda producir a ciertas escalas. Además, tampoco se puede utilizar este instrumento para promover la producción de un sector en específico.

Y (4) el impacto de los **derechos de propiedad intelectual** relacionados con el comercio. Dentro de la OMC, el *Acuerdo de los derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio* (TRIPS por sus siglas en inglés), es el marco general que establece una normativa que obliga a los estados a respetar ciertas normas, en materia de protección de la propiedad industrial y de los derechos de autor. El DR-CAFTA se establece bajo el TRIPS, pero es aún más restrictivo, pues reduce el espacio que tienen los Estados en utilizar tecnología producida para aprender a copiar, desarrollar, a partir del conocimiento ya adquirido. Obviamente detrás de todo ello, está la idea de defensa de los inversionistas, que ponen dinero para impulsar investigación en tecnologías, innovación y emprendimiento de nuevos productos y nuevos procesos.

Sin embargo, si alguien copia o reproduce este conocimiento para impulsar su desarrollo tecnológico, en teoría desestimula la inversión, la investigación y el desarrollo. El problema que crea esto es que impide que los países se beneficien del conocimiento adquirido y otorga beneficios monopólicos a las empresas que invierten en este tipo de tecnologías.

El tema es cómo se logra un equilibrio adecuado entre el beneficio del bienestar público, a partir del aprendizaje tecnológico y la protección de la propiedad intelectual. Esto tiene un equilibrio delicado; pero los acuerdos internacionales restringen esas opciones -el DR-CAFTA en particular-, mucho más que cualquier otro.

Desde el punto de vista del desarrollo en países como la República Dominicana y del Caribe, es importante contar con esquemas robustos de derechos de autor porque también tienen industrias creativas que proteger. Por ejemplo, la industria musical, el arte en general, pueden explotarse y los derechos de autor ayudan a que esos derechos se protejan y puedan ser explotados comercialmente por los países y por sus empresas nacionales. Aun así, debe reconocerse que en la medida que se restringe el acceso a productos de autores, también se restringe el conocimiento. Esto, por ejemplo, encarece libros y otras fuentes de conocimiento. El aprendizaje se limita, o es más costoso. Entonces, se quiere reconocer el derecho de autor de alguien sobre una obra, incluso un libro de texto; sin embargo, en la medida en que se le reconozca, implica un menor acceso de ciertas partes a ese conocimiento (i.e. países en vías de desarrollo, la sociedad civil y clases marginadas). Se argumenta, entonces, que los acuerdos en general tienden a proteger a las empresas que invierten en investigación y desarrollo y descuidan el bienestar público más amplio.

Las redes de producción transnacional y las cadenas de producción global han hecho obsoletos estos instrumentos, así como la idea de confinar la producción de elementos estrictamente a un Estado-Nación. Estas cuatro secciones: política comercial, inversión selectiva, compras gubernamentales e inversión de propiedad intelectual, restringen los espacios de políticas de desarrollo. No significa que estos espacios se eliminen, pero están severamente restringidos. Habría que estudiar, y lo mencionamos como una posibilidad de expansión investigativa, si surgen nuevos instrumentos o espacios de desarrollo dentro del contexto actual de los acuerdos recíprocos. No obstante,

vemos como estos están fuera de aquellos provistos en el contexto de la OMC (i.e. como un acuerdo OMC+) y en un contexto multilateral de protección de los intereses colectivos de los países del Sur Global.

Los instrumentos de defensa de política comercial se enfrentan a la producción transnacional y las cadenas globales de valor explican una parte muy elevada de la acción mundial. Procurar utilizar la política comercial y llevarla a los niveles que se usaban con anterioridad, parece poco razonable ya que implicaría la ruptura de esas cadenas globales de valor y significaría un golpe difícil de asimilar. El proyecto de desarrollo del siglo XX, en el cual la producción de bienes estaba circunscrita fundamentalmente a los países, a las fronteras nacionales, no está en agenda hoy. La producción está firmemente transnacionalizada; los países ya se han especializado tremendamente; hay ganancias de especialización, a pesar de tener consecuencias socioeconómicas y políticas que prevén una estatificación de estas características.

En este sentido, las desigualdades/asimetrías comerciales, las cuales son productos de coyunturas históricas en los niveles de desarrollo de los países avanzados, inciden en las negociaciones y en los resultados de los tratados de libre comercio en los cuales impera la plena reciprocidad. Esto confirma nuestra hipótesis que argumentaba que mientras mayor las asimetrías comerciales, mayor la asimetrías en el resultado.

Aunque nos hemos enfocado en un estudio de caso, procedería evaluar el fenómeno desde una perspectiva comparativa. Pero de ello podría argumentarse que los derechos y ventajas propuestas por los mecanismos de negociación multilaterales (primero en el GATT y luego en la OMC) deben mantenerse accesibles para los países en vías de desarrollo como una alternativa en política pública e internacional que permite alcanzar una mayor calidad de vida para su ciudadanía y que defiende industrias importantes en los países en vías de desarrollo.

Anejo 1
Principales exportaciones agroindustriales bajo régimen de Zona Franca a los EEUU
- Renglones con valores superiores a US\$100,000
2003-2013

En millones USD FOB-

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	T.C. P.A.
Agroindustrial	246,988,972	276,905,429	383,873,692	355,801,883	395,878,658	605,214,358	9%
Tabaco Y Cigarros	220,642,238	243,870,500	332,546,594	294,463,108	323,893,897	486,427,693	8%
Vegetales, Tubérculos, Raíces	0	226,627	7,354,802	10,840,150	17,903,375	38,783,689	NA
Cacao Y Derivados	267,820	2,325,794	8,247,715	0	94	30,031,790	60%
Otras Preparaciones Alimenticias	4,586,710	5,017,829	17,124,935	16,057,968	17,360,307	18,663,088	15%
Otras Frutas	0	6,856	1,223,572	7,144,492	9,139,606	13,376,933	NA
Extractos Vegetales	0	0	516,743	5,223,701	7,939,784	11,365,660	NA
Jugos De Frutas	2,763,354	3,590,401	2,409,110	3,350,745	4,260,149	2,064,047	-3%
Conservas Vegetales	2,700,415	5,328,291	8,779,016	9,175,781	8,763,535	1,486,507	-6%
Plantas Y Semillas	7,424,713	2,291,719	1,995,010	517,388	995,319	1,211,709	-17%
Ron	3,870	780	0	39,663	187,243	544,022	64%
Embutidos	0	0	6,573	616	0	286,177	NA

Otros Derivados De Cereales	1,200	265,408	500,523	988,942	196,098	270,908	72%
Otras Bebidas Alcohólicas	0	0	6,149	30,492	0	193,789	NA
Alcohol Etílico	0	0	0	0	0	183,134	NA
Bebidas No Alcohólicas	0	85	1,765	525	48,434	115,759	NA
Banano	0	0	12,016	140,873	84,014	102,273	NA

Fuente: *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD 2015:49)*

Anejo 2
Principales Exportaciones Agroindustriales Bajo Régimen Nacional a los Estados Unidos –
Reglones con valores superiores a US\$500,000 2003-2013
En millones USD FOB-*

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	T.C. P.A.
Agroindustrial	253,549,614	253,549,614	284,168,105	303,975,922	329,575,598	240,628,609	-1%
Azúcares	84,826,032	85,844,347	102,325,570	81,932,264	107,658,789	64,926,020	-3%
Cacao Y Derivados	56,044,142	23,852,793	23,219,379	93,990,293	62,259,463	27,512,612	-7%
Vegetales, Tubérculos, Raíces	18,927,997	13,794,842	25,523,914	24,148,848	26,379,902	21,402,770	1%
Otras Preparaciones Alimenticias	3,626,311	12,039,641	8,833,617	11,083,285	12,231,246	19,311,424	18%
Otras Frutas	22,018,305	20,009,060	22,097,775	16,147,144	20,315,162	18,904,610	-2%
Cerveza	19,227,728	15,249,499	23,769,172	23,460,311	28,263,368	12,786,562	-4%
Conservas Vegetales	7,544,264	8,980,399	8,961,140	10,348,345	12,515,345	11,738,461	5%
Ron	2,119,428	2,638,392	3,988,663	5,232,138	8,494,957	10,014,559	17%
Bebidas No Alcohólicas	1,086,606	93,188	118,091	97,786	559,841	8,003,841	22%

Café	11,861,841	444,282	6,244,348	11,390,44	6,235,061	7,386,354	-5%
Otros Derivados De Cereales	1,931,270	1,404,099	25,038,394	3,362,408	4,605,735	5,228,117	10%
Pescadería	1,301,867	2,639,129	1,892,299	1,890,721	3,952,917	4,692,881	14%
Otras Harinas	93,828	5,102	398,179	2,121,086	1,050,429	4,506,506	47%
Tabaco Y Cigarros	12,424,549	23,751,619	19,914,955	7,676,915	19,878,238	4,336,036	10%
Banano	890,472	1,050,054	1,207,456	734,691	578,039	3,834,744	16%
Jugo De Frutas	2,342,516	2,714,162	1,509,550	2,022,947	2,901,653	3,631,153	4%
Miel	172,735	229,237	170,045	218,695	1,594,797	2,588,563	31%
Queso	212,276	636,103	1,176,640	1,087,498	1,406,752	1,991,063	25%
Harina De Trigo	374	10,740	262,549	940,578	1,476,357	1,751,277	133%
Otras Bebidas Alcohólicas	903,170	76,644	201,092	126,074	286,915	1,533,853	5%

Pastas Alimenticias	52,324	62,936	636,488	493,979	621,610	1,006,565	34%
Plantas Y Semillas	1,528,426	834,411	1,352,27	592,518	1,145,358	708,005	-7%
Otros Productos De Origen Animal O Vegetal	20,156	435	34,681	20,724	27,728	648,301	41%

*Fuente: *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD 2015:53).*

Anejo 3
20 productos agroindustriales de mayor exportación por República Dominicana a los mercados de EEUU*

		2003	2013	TC promedio Anual	Market Share
	AGROINDUSTRIAL	511,059,082	901,388,892	5.8%	
1	Tabaco Y Cigarros	212,325,971	502,520,795	9.0%	55.7%
2	Azucars	92,807,058	69,918,884	-2.8%	7.8%
3	Vegetales, Tubérculos, Raíces	20,091,904	61,971,672	11.9%	6.9%
4	Cacao Y Derivados	59,300,771	61,743,377	0.4%	6.8%
5	Otras Prep. Alimenticias	20,209,677	40,100,448	7.1%	4.4%
6	Otras Frutas	31,401,563	35,049,732	1.1%	3.9%
7	Conservas Vegetales	17,276,793	26,554,274	4.4%	2.9%
8	Otros Derivados De Cereales	3,605,256	18,238,163	17.6%	2.0%
9	Extractos Vegetales	7,179,736	14,867,464	7.6%	1.6%
10	Cerveza	19,175,434	13,306,951	-3.6%	1.5%
11	Bebidas No Alcohólicas	4,185,569	11,652,904	10.8%	1.3%
12	Otras Bebidas Alcohólicas	3,309,001	11,634,360	13.4%	1.3%
13	Café	11,228,042	9,516,071	-1.6%	1.1%

14	Pescadería	2,620,107	5,917,161	8.5%	0.7%
15	Banano	1,495,210	4,972,870	12.8%	0.6%
16	Miel	282,004	3,071,281	27.0%	0.3%
17	Jugos De Frutas	3,189,678	2,773,742	-1.4%	0.3%
18	Harina De Trigo	2,750	2,023,574	93.5%	0.2%
19	Otras Harinas	61,664	1,236,788	35.0%	0.1%
20	Queso	231,421	1,104,853	16.9%	0.1%

*Fuente: *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD 2015:55-56)*

Anejo 4
Principales grupos de productos importados por la República Dominicana desde EEUU,
régimen nacional
Valores en USD*

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	T.C. P.A.
Agroindustrial	393,202,474	49,676,650	742,924,914	814,080,650	1,090,777,872	891,817,338	8.5%
Trigo	45,186,908	63,230,783	94,374,705	104,401,725	193,600,938	150,943,142	12.8%
Otro productos de origen animal o vegetal	7,433,532	5,836,900	10,462,738	10,597,131	28,772,525	105,238,622	30.3%
Plantas y semillas	76,789,478	70,507,430	126,373,68	152,690,067	133,086,092	77,066,596	0.0%
Grasas vegetales	16,485,089	24,844,888	36,099,720	43,217,636	80,708,620	54,897,505	12.8%
Otras preparaciones alimenticias	21,445,266	32,678,128	51,300,223	45,561,175	63,229,330	53,157,337	9.5%
Otros cereales enteros	109,737,726	96,478,376	196,569,757	165,628,431	214,877,266	44,403,945	-8.7%
Carne de aves	3,441,459	9,810,631	10,257,859	24,628,269	30,031,967	40,702,11	28.0%
Otros derivados cereales	24,409,740	24,735,348	33,571,338	43,165,226	47,379,370	35,892,024	3.9%
Carne de cerdo	288,589	3,391,126	8,450,099	26,765,620	24,780,697	34,241,262	61.2%

Otras frutas	6,958,005	11,008,276	17,724,766	23,197,849	29,989,624	30,733,489	16.0 %
Leche en polvo	6,452,932	4,476,578	5,070,331	9,650,520	23,866,076	29,181,430	16.3 %
Carne de vaca	2,704,596	2,118,511	12,844,471	13,194,482	22,828,853	28,846,394	26.7 %
Vegetales, tubérculos, raíces	9,759,146	15,906,943	15,954,675	15,172,163	29,472,564	27,470,333	10.9 %
Queso	2,609,254	3,583,195	6,623,337	8,623,617	13,593,523	18,885,014	21.9 %
Otras grasas	10,334,571	11,873,252	30,029,324	22,944,257	38,849,538	18,378,844	5.9%
Conservas vegetales	4,035,355	5,545,035	8,684,464	10,028,992	14,364,669	17,357,123	15.7 %
Embutidos	3,849,585	3,398,341	6,488,465	6,702,922	7,734,928	10,993,563	11.1 %
Otros derivados lácteos	762,062	1,972,150	8,665,102	4,455,271	14,042,270	10,698,118	30.2 %
Grasas animales	4,381,476	5,985,719	7,334,021	5,976,360	6,535,803	9,582,404	8.1%
Arroz	183,382	16,783,0	4,843,061	22,866,918	9,223,420	9,109,701	47.8

		13					%
Jugos de frutas	4,069,137	3,466,281	6,952,956	2,661,539	1,975,639	8,623,654	7.8%
Otras bebidas alcohólicas	1,870,111	3,813,989	8,781,476	5,405,465	7,103,399	8,587,041	16.5%
Bebidas no alcohólicas	2,131,873	1,383,476	2,470,492	7,015,675	7,356,634	8,308,071	14.6%
Cacao y derivados	2,371,243	3,645,183	4,642,677	6,154,804	7,834,153	7,416,979	12.1%
Pescadería	6,283,162	4,884,988	4,647,807	5,318,223	7,012,582	6,872,156	0.9%
Huevos	151,438	1,073,342	705,625	3,891,833	1,439,659	6,860,160	46.4%
Azúcares	2,200,706	2,410,550	8,029,101	3,169,472	5,154,277	6,015,844	10.6%
Resto de productos agrícolas	16,876,652	14,834,218	14,972,638	20,995,005	25,933,457	31,354,472	6.4%

*Fuente: *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD 2015:73).*

Bibliografía

Amín, S. (1977) *Imperialism and Unequal Exchange*; Hassocks, Sussex, Harvester Press.

Anania, Giovanni y Bureau, Jean-Christophe (2005) “The negotiations on agriculture in the Doha Development Agenda Round: current status and future prospects”; revista *European Review of Agricultural Economics* Vol.32 (4) páginas 539 - 574. [En línea].
<http://www.ecostat.unical.it/anania/varie%20main/Anania%20and%20Bureau,%20ERAE%204,%202005.pdf>

Aremu, Fatai Ayinde (2010) “Trade, Asymmetrical Dependence and Foreign Policy Behavior: An Analysis of Japan and Korea’s Relationship with East Asian Countries”; [En línea].
http://www.apu.ac.jp/rcaps/uploads/fckeditor/publications/journal/RJAPS_V27_Aremu.pdf

Báez Evertsz, Franc (1978) *Azúcar y dependencia en la República Dominicana*; Editorial Alfa y Omega, Santo Domingo.

Bastidas Castañeda, América (2003) *Desarrollo Económico y Social de la República Dominicana 1990-2000*; Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), editora Búho.

Baylis, J., et al (2014) *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, Oxford University Press, sexta edición.

Bello, Walden (2004) *Desglobalización: Ideas para una nueva economía mundial*; editorial Icaría.

Betances, Emelio R. (1983) “Agrarian Transformation and Class Formation in the Dominican Republic, 1844-1930”; *Revista Latin American Perspectives*, Vol. 10, No. 2/3, *Social Classes in Latin America, Part II: Class Formation and Struggle* (Spring-Summer, 1983), páginas 60-75.

Boin, Jacqueline y Ramia, José Serulle (1981) *El proceso de desarrollo del capitalismo en la República Dominicana, 1844-1930*; 2 vols. Santo Domingo: Ediciones Gramil.

Burchill, Scott, et al. (2013) *Theories of International Relations*; editores Palgrave Macmillan.

Caraballo-Cueto, José (2016) “Free trade zones, liberalization, remittances, and tourism, for what?: Jobless growth in the Dominican Republic”; *Revista International Journal of Development Issues (IJDI)* vol. 15, no.2, páginas 181-200.

Chomsky, N. (1996) *World Orders, Old and New*; Nueva York, Columbia University Press.

Coote, B. (1996) *The Trade Trap: Poverty and the Global Commodity Markets*; Oxfam, Reino Unido.

Despradel, Carlos (2012) *40 Años de Economía Dominicana*; Santo Domingo, República Dominicana, Editora Búho, tercera edición ampliada.

Dolan, B. Michael, et. al. (1982) “Asymmetrical Dyads and Foreign Policy: Canada-U.S. Relations, 1963- 1972”; Revista *The Journal of Conflict Resolution* 26(3) (septiembre): 387-422.

Erikson, D. P. (2004/2005), “Central America's Free Trade Gamble”; Revista *World Policy Journal*, páginas 19-28.

Foster, John Bellamy y Holleman, Hannah (2014) “The Theory of Unequal Exchange: A Marx-Odum Dialectic”; revista *Journal of Peasant Studies*, 41(2) páginas 199-233.

Friedman, H (2009) “Discussion: Moving food regimes forwards: Reflections on symposium essays”. Revista *Agriculture and Human Values*, Vol. 26, páginas 335-344.

Friedman, H (1991) “Changes in the international division of labor: agri-food complexes and export agriculture”; en W. Friedland, L. Busch, F. Buttel y A. Rudy (editores) *Towards a New Political Economy of Agriculture*; editorial Westview, Colorado, EEUU.

Fritz, T. (2005) “Special and Differential Treatment for Developing Countries”; Fundación Heindrich Böll, 18, páginas 2-46.

Galván, H. (2007) “El DR-CAFTA y la producción agropecuaria”; revista *América Latina en Movimiento* (ALAI), [En línea]. <http://www.alainet.org/active/16601#!slide>

Garramón, C.J. et al. (1988) “Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina”; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Buenos Aires, Argentina.

Guerrero, Daniel (2017) *La Sombra del Libre Comercio: Cambios dentro de la economía mundial*; Editora Búho, S.R.L. Santo Domingo, República Dominicana.

Gómez, Luis (1977) *Relaciones de producción dominantes en la República Dominicana (1875-1975)*; Santo Domingo, Universidad Autónoma de Santo Domingo.

Harvey, David (2005) *A brief history of neoliberalism*; Editora Oxford University Press

Helleiner, G.K. (2002) “Developing Countries in Global Economic and Negotiation Process”, en *Governing Globalization, Issues and Institutions*, editado por D. Nayyar, Oxford UNU-WIDER y Oxford University Press, páginas 308-333.

Heron, T. (2012) “Asymmetric bargaining and development trade-offs in the CARIFORUM-European Union Economic Partnership Agreement”; revista *Review of International Political Economy*, 18(3), páginas 328-357.

Isa Contreras, Pavel (2004) “*Dramas y resultados de la adhesión dominicana al CAFTA*”; [En línea].

<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/09/Dramas-y-resultados-de-la-adhesion-dominicana-al-CAFTA-Pavel-Isa-Contreras.pdf>

Justo Duarte, Amaury (2012) *Historia Política Dominicana Contemporánea*; Editorial Santuario, Santo Domingo, República Dominicana, primera edición.

Knippers Black, Jan (1986) Development and Dependency in the Dominican Republic; Revista *Third World Quarterly*, Vol. 8, No. 1, páginas 236-257.

Lozano, Wilfredo (2001) *Los Trabajadores del Capitalismo Exportador: Mercado de trabajo, economía exportadora y sustitución de importaciones en la República Dominicana 1950-1980*; Ediciones del Banco Central de la República Dominicana.

Mably (2009) “Centralized Production: The Group of 33”; en Tussie, D. (editor), *The Politics of Trade: The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*, Republic of Letters. [En línea].

<http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/38551/1/IDL-38551.pdf>

McMichael, Philip (2017) *Development and Social Change: A global perspective*; editorial Sage, California, sexta edición.

McMichael, Philip (2012), *Development and Social Change: A global perspective*; editorial Sage, California, quinta edición.

McMichael, Philip (2013) *Food Regimes and Agrarian Questions*; editorial Fernwood Publishing.

McMichael, Philip (2009) “A food regime genealogy”; revista *Journal of Peasant Studies* 36 (1): 139–169.

Mora, F.O. y Hey, J.A.K. (2003) *Latin American and Caribbean Foreign Policies*, Editora Rowman & Littlefield, EEUU

Moya Pons, Frank (2010) *The Dominican Republic: A National History*; Editorial Markus Weiner, EEUU, tercera edición.

- Moya Pons, F. et al. (2001) *Historia del Caribe*; Editorial Critica, Barcelona.
- Narlikar, Amrita (2003) *International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and the WTO*, editorial Routledge, Londres.
- O'Brien, Robert y Williams (2016), Marc; *Global Political Economy: Evolution & Dynamics*; editorial Palgrave, quinta edición.
- O'Brien, Robert y Williams (2013), Marc; *Global Political Economy: Evolution & Dynamics*; editorial Palgrave, cuarta edición.
- Ostry, S. (2007) *Trade, Development and the Doha Development Agenda, in the WTO after Hong Kong*, Reino Unido, editorial Routledge, páginas 26-34.
- Panitch, Leo (1997) "Rethinking the role of the state", en James Mittleman (editor) *Globalization Critical Refelctions*, editorial Lynne Rienner, Colorado, EEUU.
- Pantojas García, Emilio (2001) "Trade liberalization and peripheral post-industrialization in the Caribbean"; Revista *Latin American Politics and Society* 43 (1), páginas 57-77.
- Peet, R. y Hartwick, E. (2009) *Theories of Development: contentions, arguments, alternatives*; editorial Guilford, Nueva York, segunda edición.
- Petras, James (1982) "El Programa de Reagan para la Cuenca del Caribe"; Universidad de Costa Rica, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 8, páginas 79-83.
- Pinder, Sherrow O. (2009) "The Dominican Republic and Central America Free Trade Agreement with the USA: Some concerns"; Revista *Development in Practice*, volumen 19, No. 2, páginas 227-232, [En línea].
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/usuario/TLC/The%20Dominican%20Republic%20and%20Central%20America%20Free%20Trade%20Agreement%20with%20the%20USA.pdf>
- Potoker, Elaine y Borgman, Richard H. (2007) "The Economic Impact fo the Caribbean Basin Initiative: Has it delieverd its promise?"; revista *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 32, No. 64, páginas 79-119.
- Raghavan, C. (1990) *Recolonization: GATT, the Uruguay Round and the Third World*; Third World Network, Malasia.
- Ramsaran, Ramesh (1982) "The U.S. Caribbean Basin Initiative"; Revista *The World Today* Vol. 38 (11), páginas 430-436.
- Raynolds L.T. (2008) "The Organic Agro-Export Boom in the Dominican Republic: Maintaining Tradition or Fostering Transformation?"; revista *Latin American Research Review*, 43(1), páginas 161-184.

Raynolds, Laura T. (1994) “The Restructuring of Third World Agro-Exports: Changing Production Relations in the Dominican Republic” en *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*; editorial Cornell University Press, Londres, páginas 214-237.

Ruggie, John (1982) “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order”; revista *International Organization*, Vol. 36 (2), *International Regimes* (Spring) páginas 379-415. [En línea].
http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug_ocr.pdf

Sánchez Roa, Adriano (1992) *Los Despojados de la Tierra: 30 años de reforma agraria*; Impresos Brea, S.A. Santo Domingo, República Dominicana.

San Miguel, Pedro (2012) *Los Campesinos del Cibao: Economía de mercado y transformación en la República Dominicana*; Archivo General de la Nación, segunda edición, Santo Domingo.

San Miguel, Pedro (2011) *La Guerra Silenciosa: Las luchas sociales en la ruralía dominicana*; Archivo General de la Nación, segunda edición, Santo Domingo.

San Miguel, Pedro L. (1998) “Una perspectiva histórico-social sobre las relaciones entre el Estado y el campesinado en la República Dominicana”; Revista *Secuencia*, núm. 40, enero-abril 1998.

San Miguel, Pedro y Berryman, Phillip (1995) “Peasant Resistance to State Demands in the Cibao during the U.S Occupation”; Revista *Latin American Perspectives*, Vol. 22, No. 3, *The Dominican Republic: Social Change and Political Stagnation*, páginas 41-62.

Santana Hernández, Yudelka (2016) *Changes and Challenges in Diplomacy: An Evaluation of the Ministry of Foreign Affairs in the Dominican Republic*. Tesis de máster para el Institute for the Study of Latin American and the Caribbean, University of South Florida.

Shadlen, K. (2005) “Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements”; en *Selected Works*, London School of Economics and Political Science [En línea].
http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=ken_shadlen

Tussie, Diana y Saguier, Marcelo (2011) *The Sweep of Asymmetric Trade Negotiations: Overview*; Red Latinoamericana de Política Comercial. [En línea]
<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08165.pdf>

Vega Boyrie, Wenceslao (2000) *La Historia de los Terrenos Comuneros*; Academia de la Historia Dominicana, en línea:
http://www.clio.academiahistoria.org.do/trabajos/clio162/Clio_2000_No_162-05.pdf

Velut, Jean-Baptiste (2009) “Free” or “Fair” Trade? *The Battle Rules of American Trade Policy from NAFTA to CAFTA (1991-2005)*; tesis doctoral de la City University of New York.

Viera Tirado, Angel L. (2004) *Explaining Caribbean Regionalism: The Caribbean Basin Initiative in Comparative Context*; Tesis doctoral para Purdue University.

Watts, D. (2008) “The Southern Question: Agrarian Questions of Labour and Capital”; en AkramLodhi H. Y Kay, C. (editores) *Peasants and Globalisation: Political Economy, Rural Transformations and the Agrarian Question*. Londres: Routledge, páginas 262-287.

Weis, T. (2007) *The Global Food Economy: The Battle for the Future of Farming*; Londres, Zed Books.

Weissman, R.T. (1991) “Prelude to a new colonialism: The real purpose of the GATT”; revista *The Nation*, 18 de marzo, página 337.

Wood, R. E. (1989) “Debt, Protest, and the State in Latin America”, en *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, editora Susan Eckstein, editorial University of California Press, páginas 299-328.

Woolcock, Stephen (2011) “The Scope for Asymmetry in the World Trade Organization (WTO)”; en *Asymmetric Trade Negotiations*, Bilal, Sanoussi (et al.) editores, Ashgate Publishing Limited, Surrey, Inglaterra, páginas 27-44.

Documentos Oficiales Gubernamentales, Regionales e Internacionales

Burgaud, J.M. y T. Farole (2011): “When Trade Preferences and Tax Breaks are no Longer Enough: The Challenges of Adjustment in the Dominican Republic’s Free Zones” en T. Farole and G. Akinci eds. *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges and Future Directions*, Washington DC: Banco Mundial.

Díaz, A. (2008) “América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio”; Santiago, Chile: CEPAL, 94, [En línea]. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/32614/LCG2330-P.pdf>

FAO (2013) “Nueva propuesta de ley de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, por le Derecho a la Alimentación en la República Dominicana”; [En línea]. <http://www.fao.org/righttofood/noticias-y-eventos/news-detail-es/es/c/173097/>

Levinson, M., (2005); “Hearing on the Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement”; Senate Finance Committee, 13 de abril, Washington, DC.

McGraw, H., (2005) “Hearing on the Implementation of the Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement”; Emergency Committee for American Trade. House Committee on Ways and Means (Subcommittee on Trade) 21 de abril, Washington, DC.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) (2015) “Evaluación del desempeño comercial y retos futuros de la República Dominicana”: en el RD CAFTA, a los 10 años de su firma; [En línea].
<http://economia.gob.do/mepyd/publicacion/evaluacion-del-desempeno-comercial-y-retos-futuros-en-el-dr-cafta-a-los-10-anos-de-su-firma/>

Pregelj, Vladimir N. (2005) “Caribbean Basin Initiative Trade Program: CBI/NAFTA Parity”; CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, [En línea].
<http://fpc.state.gov/documents/organization/47156.pdf>

Oustr Office of the United States Trade Representative (2005) CAFTA-DR Background Sheet; specific fact sheet, [En línea].
https://ustr.gov/archive/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/Briefing_Book/asset_upload_file119_7211.pdf

Oustr (2004a) “United States and Central America Sign Historic Free Trade Agreement”; The Office of the United States Trade Representative, 28/05/2004, [En línea]. http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Negotiations/US_CA_signFTA_e.pdf

Oustr (2004b) “Dominican Republic Joins Five Central American Countries in Historic FTA with the US”; The Office of the United States Trade Representative, 05/08/2004, [En línea].
http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Negotiations/USCADR_signFTA_e.pdf

Oustr (2004c) “The U.S. – Dominican Republic Free Trade Agreement: Report by the Agricultural Policy Advisory Committee”; 22 de abril de 2004, [En línea].
https://ustr.gov/archive/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/DR_Reports/asset_upload_file143_3322.pdf

Oustr (2004d) “The U.S. – Dominican Republic Free Trade Agreement: Report of the Agricultural Technical Advisory Committee (ATTAC) for Trade in Animals and Animal Products”; abril, [En línea].
https://ustr.gov/archive/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/DR_Reports/asset_upload_file411_5929.pdf

Oustr (2004e) “The U.S. – Dominican Republic Free Trade Agreement: Report of the Agricultural Technical Advisory Committee for Tobacco, Cotton, Peanuts, and Planting Seeds (ATTAC, TCPSP)”; abril 2004, [En línea].
https://ustr.gov/archive/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/DR_Reports/asset_upload_file477_3325.pdf

Oustr (2004f) “The U.S. – Dominican Republic Free Trade Agreement: Report of the Agricultural Technical Advisory Committee for Trade in Sweeteners and Sweetener Products”; abril 2004, [En línea].
https://ustr.gov/archive/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/DR_Reports/asset_upload_file521_3326.pdf

Oustr (2004h) “The U.S. – Dominican Republic Free Trade Agreement: Report of the Agricultural Technical Advisory Committee for Trade in Processed Foods”; abril 2004, [En línea].

https://ustr.gov/archive/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/DR_Reports/asset_upload_file403_3328.pdf

Oustr (2003) “US & Central American Countries Conclude Historic Free Trade Agreement”; The Office of the United States Trade Representative, 17/12/2003, [En línea].

http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Negotiations/US_CA_concludeagreemt_e.pdf

Oustr “Dominican Republic Advisory Group Reports”, Office of the United States Trade Representative; [En línea].

https://ustr.gov/archive/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/DR_Reports/Section_Index.html

PNUD (2016) “Evaluación de los resultados de desarrollo: evaluación de la contribución del PNUD República Dominicana”; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [En línea].

http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/human_development/evaluacion-de-los-resultados-de-desarrollo---evaluacion-de-la-co.html

USAID (2012) “Análisis del sector agrícola bajo el DR-CAFTA en la República Dominicana”; Ministerio de Industria y Comercio. United States Agency for International Development [En línea].

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00HTJF.pdf

Discursos Oficiales

Montás, Juan Temístocles (2016) “Sobre retos y oportunidades de la región DR-CAFTA en tiempos de incertidumbre”. Discurso ante la Centro-Cámara de Comercio de la República Dominicana. [En línea].

https://www.mic.gob.do/images/pdf/despacho/discursos_ministro/conferencia-ministro-centrocamara.pdf

Documentos e Informes de Organismos Especializados

Ceara Hatton, M. e Isa Contreras, Pavel (2003): “Desarrollo Económico, Política Comercial y Reformas Estructurales en la República Dominicana”; en Cuello-Camilo, F., Ceara-Hatton, M. & Isa-Contreras, P. *Desarrollo y Políticas Comerciales en la República Dominicana*, Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) y Fundación Friedrich Ebert (FES). Santo Domingo.

Del Rosario, Pedro y Morrobel, Julio (2018) *Ocupación y pobreza rural en la República Dominicana*; Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).

Del Rosario, Pedro et al. (2017) “Organizaciones para el desarrollo rural territorial en la República Dominicana”; Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).

ICTSD (2004) “Los EEUU condicionan ingreso de República Dominicana al CAFTA”; International Center for Trade and Sustainable Development, 2 de noviembre, [En línea]. <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/los-eeuu-condicionan-ingreso-de-republica-dominicana-al-cafta>

Isa-Contreras, Pavel y Aquino-Gomera, Wagner (2004) “DR-CAFTA: Resultados para la agricultura de la República Dominicana”, Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA).

Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) “Exportaciones Agropecuarias de la República Dominicana por Principales Regiones del Mundo”, [En línea]. http://www.jad.org.do/images/pdf/proyectos/PARTICIPACION_DE_LAS_EXPORTACIONES_AGROPECUARIAS_DE_RD_POR_REGION_2014-2016.pdf

Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) “Exportaciones Agropecuarias (Capítulo 1 al 24 del Sistema Armonizado) de los países miembros del DR-CAFTA a los Estados Unidos de Norteamérica”, [En línea]. http://jad.org.do/images/pdf/proyectos/RESUMEN_EXPORTACIONES_AGROPECUARIAS_PAISES_DR-CAFTA_HACIA_ESTADOS_UNIDOS_2014-2016.pdf

Junta Agroempresarial de la República Dominicana (JAD) “Importaciones Agropecuarias de la República Dominicana por Principales Países y Regiones del Mundo”; [En línea]. http://jad.org.do/images/pdf/proyectos/IMPORTACIONES_AGROPECUARIAS_DE_RD_POR_PAIS_DE_ORIGEN_2014-2016_1.pdf

ODCI (2015) “Exportaciones dominicanas en el marco del DR-CAFTA aumentan 48%”; Observatorio Dominicano de Comercio Internacional; [En línea]. <http://odci.org.do/exportaciones-dominicanas-en-el-marco-del-dr-cafta-aumentan-48/>

Oxfam (2005a) “DR-CAFTA: A Bad Deal for Poor Countries”; 20 de abril, [En línea]. <https://www.oxfamamerica.org/press/dr-cafta-a-bad-deal-for-poor-countries/>

Oxfam (2005b) “Central Americans Bring Case Against DR-CAFTA to Washington”; 20 de abril, [En línea]. <https://www.oxfamamerica.org/press//central-americans-bring-case-against-dr-cafta-to-washington/?searchterm=unfair>

Diarios y Publicaciones Electrónicas

Adames, Fausto (2004) “Con el TLC hay mucho negocio para EEUU, pero muy poco para la RD”; Periódico *Hoy Digital*, 21 de marzo, [En línea]. <http://hoy.com.do/con-el-tlc-hay-mucho-negocio-para-eeuu-pero-muy-poco-para-la-rd/>

Adames, Fausto (2005) “¿Qué es lo que hay para la agricultura dominicana?”; Periódico *Hoy Digital*, 21 de enero, [En línea].

<http://hoy.com.do/que-es-lo-que-hay-para-la-agricultura-dominicana/>

Alcántara, Rosa (2012) “Estudio revela impacto negativo del DR-CAFTA en el sector exportador”; Periódico *Hoy Digital*, 26 de agosto, [En línea].

<http://hoy.com.do/estudio-revela-impacto-negativo-deldr-cafta-en-el-sector-exportador/>

Auerbach, Stuart (1983) “CBI draws yawns, cheers”; *Washington Post*, 3 de diciembre.

Belgum, Deborah (2017) “The U.S. Free-Trade Agreement with Central America is Next in Line for a Makeover”; Periódico *California Apparel News*, octubre 12. [En línea].

<https://www.apparelnews.net/news/2017/oct/12/us-free-trade-agreement-central-america-next-line/>

Cabrera, Claudio (2005a) “Dificultades financieras reviven alternativa de nueva reforma fiscal”; Periódico *Hoy Digital*, 23 de abril, [En línea].

<http://hoy.com.do/dificultades-financieras-rd-reviven-alternativa-de-nueva-reforma-fiscal/>

Cabrera, Claudio (2005b) “Debate sobre reforma fiscal abre interrogantes sobre posibles efectos RD-Cafta en el agro”; Periódico *Hoy Digital*, 17 de septiembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/debate-sobre-reforma-fiscal-abre-interrogantes-sobre-posibles-efectos-rd-cafta-en-el-agro/>

Carvajal, Carmen (2005) “El lobo toca a la puerta”; Periódico *Hoy Digital*. 1 de julio. [En línea].

<http://hoy.com.do/el-lobo-toca-a-la-puerta/>

Castro Jiménez, Amarilis (2011) “FDC dice que existe oligopolio en importación de productos”; Periódico *Hoy Digital*, 29 de noviembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/fdc-dice-existe-oligopolio-en-importacion-de-productos/>

Castro Jiménez, Amarilis (2016) “Déficit balanza comercial RD alcanza los US\$98,046 millones”; Periódico *Hoy Digital*, 19 de mayo, en línea:

<http://hoy.com.do/deficit-balanza-comercial-rd-alcanza-los-us98046-millones/>

Ceara-Hatton (2014) “Las amenazas de la economía dominicana”; Periódico *Hoy Digital*, 22 diciembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/las-amenazas-de-la-economia-dominicana/>

Diario Libre (2004) “CIE y Zonas Francas consideran contraproducente posponer TLC”; 9 de enero. [En línea].

<https://www.diariolibre.com/noticias/cei-y-zonas-francas-consideran-contraproducente-posponer-tlc-MADL34842>

Germosen, Pedro (2004) “Zonas Francas opuestas 25% al sirop” Periódico *Hoy Digital*, 20 de septiembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/zonas-francas-opuestas-25-al-sirop/>

Guzmán Molina, Ubaldo (2011) “CONFENAGRO: sector agropecuario está quebrado; se movilizara”; Periódico *Hoy Digital*, 24 de junio, [En línea].

<http://hoy.com.do/conafenagro-sector-agropecuario-esta-quebrado-se-movilizar/>

Hoy Digital (2004a) “Concluye primera ronda de negociaciones, RD entrega propuesta”; 17 de enero, [En línea].

<http://hoy.com.do/concluye-primer-ronda-de-negociaciones-rd-entrega-propuesta/>

Hoy Digital (2004b) “EU pide a RD libere su mercado en 80%”; 12 de febrero, [En línea].

<http://hoy.com.do/eu-pide-a-rd-libere-su-mercado-en-80/>

Hoy Digital (2004c) “El TLC RD EU, ¿o la hormiga frente al elefante?”; 13 de abril, [En línea].

<http://hoy.com.do/el-tlc-rd-eu-o-la-hormiga-frente-al-elefante/>

Hoy Digital (2004d) “Organizaciones analizan TLC con Estados Unidos”; 10 de enero, [En línea].

<http://hoy.com.do/organizaciones-analizan-tlc-con-estados-unidos-2/>

Hoy Digital (2004e) “Más allá del TLC”; 29 de octubre, [En línea].

<http://hoy.com.do/mas-alla-del-tlc/>

Hoy Digital (2004f) “Rangel critica a su gobierno por amenazar a RD”; 21 de octubre, [En línea].

<http://hoy.com.do/rangel-critica-a-su-gobierno-por-amenazar-a-rd-2/>

Hoy Digital (2004g) “Piantini refuta argumentos de ADOZONA”; 20 de septiembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/piantini-refuta-planteamientos-de-adozona/>

Hoy Digital (2007) “Aborda alcance de negociación del DR-CAFTA”; 2 de marzo, [En línea].

<http://hoy.com.do/aborda-alcance-de-negociacin-del-dr-cafta-2/>

Hoy Digital (2009) “Estudio revela Agricultura otorga cuotas de importación sin transparencia”; 10 de octubre, [En línea].

<http://hoy.com.do/estudio-revela-agricultura-otorga-cuotas-de-importacion-sin-transparencia/>

Hoy Digital (2010) “RD presenta en DR-CAFTA el peor saldo comercial con los Estados Unidos”; 19 de marzo, [En línea].

<http://hoy.com.do/rd-presenta-en-dr-cafta-el-peorsaldocomercialcon-los-estados-unidos/>

Hoy Digital (2012) “RD, mayor importador países DR-CAFTA”; 3 de abril, [En línea].

<http://hoy.com.do/rd-mayor-importador-paises-dr-cafta/>

Hoy Digital (2013) “FENACERD advierte al Presidente que alto costos de canasta familiar podrían generar estallido social”; 17 de noviembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/fenacerd-advierte-al-presidente-que-altos-costos-de-canasta-familiar-podrian-generar-estallido-social/>

Hoy Digital (2014a) “Estudio advierte economía RD tiene problemas base modelo”; 6 de agosto, [En línea].

<http://hoy.com.do/estudio-advierte-economia-rd-tiene-problemas-base-modelo/>

Hoy Digital (2016a) “Déficit comercial RD obliga a realizar reformas, dice Vargas”; 5 de septiembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/deficit-comercial-rd-obliga-a-realizar-reformas-dice-vargas/>

Hoy Digital (2016b) “RD avanza en ranking de países que exportan a EEUU”; 2 de mayo, [En línea].

<http://hoy.com.do/rd-avanza-en-ranking-de-paises-exportan-a-los-estados-unidos/>

Hoy Digital (2016c) “Exportaciones en DR-CAFTA se frenan”; 19 de julio, [En línea].

<http://hoy.com.do/exportaciones-en-dr-cafta-se-frenan/>

James, Canute (1984) “Caribbean trade optimism wanes: Exporters find a U.S. initiative less promising than anticipated”; *Financial Times*, 19 de abril.

Listín Diario (2012) “Los primeros cinco años del DR-CAFTA: entrevista a Fantino Polanco”; 1 de marzo. [En línea].

<https://www.listindiario.com/economia/2012/03/01/223545/los-primeros-cinco-anos-del-dr-cafta>

Listín Diario (2018) “Confeagro califica como desatinada asignación para importaciones”; jueves 4 de enero de 2018. [En línea].

<https://listindiario.com/economia/2018/01/05/497424/confenagro-califica-como-desatinada-asignacion-para-importaciones>

Marte, German (2005a) “RD tiene dos años para ratificar TLC-RD”; Periódico *Hoy Digital*, 29 de junio, [En línea].

<http://hoy.com.do/rd-tiene-dos-anos-ratificar-tlc-rd/>

Marte, German (2005b) “Empresarios agrícolas abogan por la posposición CAFTA-RD”; Periódico *Hoy Digital*, 30 de junio, [En línea].

<http://hoy.com.do/empresarios-agricolas-abogan-por-la-posposicion-cafta-rd/>

Marte, German (2005c) “Reformas fiscal empeorará pobres”; Periódico *Hoy Digital*, 12 de agosto, [En línea].

<http://hoy.com.do/reforma-fiscal-empeorara-pobres-2/>

Martínez Rojas, José Antonio (2005); Periódico *Hoy Digital* “Reconfirmada la Tasa Cero para el sector agropecuario”; 19 de agosto, en línea:

<http://hoy.com.do/reconfirmada-la-tasa-cero-para-el-sector-agropecuario/>

Mejía, Odalis (2005) “Gobierno y empresarios acuerdan reforma fiscal”; Periódico *Hoy Digital*, 11 de agosto, [En línea].

<http://hoy.com.do/gobierno-y-empresarios-acuerdan-reforma-fiscal/>

Méndez, Mario (2005) “Apuran la reforma por nueva interpretación del CAFTA-RD”; Periódico *Hoy Digital*, 6 de julio, [En línea].

<http://hoy.com.do/apuran-la-reforma-por-nueva-interpretacion-del-cafta-rd/>

Ogando Lora, Iván (2006) “CAFTA y el EPA: algunas similitudes y diferencias”; Periódico *Hoy Digital*, 11 de marzo, [En línea].

<http://hoy.com.do/cafta-y-el-epa-algunas-similitudes-y-diferencias/>

Paniagua, Soila (2004) “Defenderán TLC RD-EEUU” Periódico *Hoy Digital*, 27 de octubre, [En línea].

<http://hoy.com.do/defenderan-tlc-rd-eeuu-2/>

Paniagua, Soila (2005) “Gobierno y sectores siguen sin acuerdo sobre reforma”; Periódico *Hoy Digital*, 3 de agosto, [En línea].

<http://hoy.com.do/gobierno-y-sectores-siguen-sin-acuerdo-sobre-reforma-2/>

Peña, Loyda (2004) “Quitan impuesto al sirope; abren camino al TLC”; Periódico *Hoy Digital*, 28 de diciembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/quitan-impuesto-al-sirope-abren-camino-para-el-tlc/>

Peña, Loyda (2005) “Agropecuarios declaran vigilia en previsión debate TLC en Congreso”; Periódico *Hoy Digital*, 24 de agosto, [En línea].

<http://hoy.com.do/abropecuarios-declaran-vigilia-enprevision-debate-tlc-en-congreso-2/>

Plasencia, Aleida (2004) “Instalarán fábricas de tela”; Periódico *Hoy Digital*, 29 de septiembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/instalaran-fabricas-de-tela/>

Plasencia, Aleida (2005) “Condicionan ratificación del TLC con Estados Unidos”; Periódico *Hoy Digital*, 5 de abril, [En línea].

<http://hoy.com.do/condicionan-ratificacion-del-tlc-con-estados-unidos/>

Ramírez, Leonora (2005) “El acuerdo cafta-rd pone país ante las más importante reforma estructural desde 1916”; Periódico *Hoy Digital*, 3 de agosto, [En línea].

<http://hoy.com.do/el-acuerdo-cafta-rd-pone-pais-ante-la-mas-importante-reforma-estructural-desde-1916-2/>

Ramírez, Leonora (2012a) “Productores se unifican en Confenagro”; Periódico *Hoy Digital*, 14 de marzo, [En línea].

<http://hoy.com.do/productores-se-unifican-en-confenagro/>

Ramírez, Leonora (2012b) “Chío y Bonetti dirigen importaciones”; Periódico *Hoy Digital*, 14 de marzo, [En línea].

<http://hoy.com.do/chio-y-bonetti-dirigen-importaciones/>

Rivas, Enriquillo (2004) “Medio quintal de papeles y dos millones de gentes”; Periódico *Hoy Digital*; 18 de septiembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/medio-quintal-de-papeles-y-dos-millones-de-gentes/>

Roberts, Michael (2018) “Trade war and depression” Blog *Michael Roberts*. [En línea].

<https://thenextrecession.wordpress.com/2018/07/06/trade-war-and-depression/>

Rodríguez Apolinario, Eduardo (2014) “El tratado comercial DR-CAFTA, implementación y administración en RD”; Periódico *Hoy Digital*, 7 de mayo, [En línea].

<http://hoy.com.do/el-tratado-comercial-dr-cafta-implementacion-y-administracion-en-rd/>

Rowland, Donald (2004) “Más allá del TLC”; Periódico *Hoy Digital*, 26 de abril, [En línea].

<http://hoy.com.do/mas-alla-del-tlc/>

Rubens, Evaristo (2005a) “Sector agropecuario rechaza el ITBIS”; Periódico *Hoy Digital*, 2 de noviembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/sector-agropecuario-rechaza-el-itbis-2/>

Rubens, Evaristo (2012) “Productores agro demandan reglas para producir y competir exterior”; Periódico *Hoy Digital*, 27 de noviembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/productores-agro-demandan-reglas-para-producir-y-competirexterior/>

Sena, Manuel (2014) “El sector agropecuario en República Dominicana”; Fundación CODESPA, [En línea].

<https://www.codespa.org/blog/2014/01/22/el-sector-agropecuario-en-republica-dominicana/>

Severino, Jairon (2018) “La ejecución presupuestaria del Ministerio de Agricultura muerta rezago”; periódico digital *El Dinero*, 3 de septiembre. [En línea].

<https://www.eldinero.com.do/67511/la-ejecucion-presupuestaria-del-ministerio-de-agricultura-muestra-rezago/>

Swanson, Ana (2017) “Trump administration unveils goals in renegotiating NAFTA”; Periódico *Washington Post*, julio 17. [En línea].

https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/07/17/trump-administration-outlines-goals-for-nafta-rewrite/?utm_term=.198ebcb105d1

Tejada Cabrera (2017) “El DR-CAFTA necesita un plan estratégico para su ejecución”; Periódico *Hoy Digital*, 3 de febrero, [En línea].

<http://hoy.com.do/el-dr-cafta-necesita-un-plan-estrategico-para-su-ejecucion/>

Tico Times (2017) “Central American leaders confident Trump won’t revoke CAFTA”; *Agence France-Presse* (English), enero 25. [En línea].

<http://www.ticotimes.net/2017/01/25/central-american-leaders-confident-trump-wont-revoke-cafta>

Vargas, Luis H. (2014) “Aumento del déficit comercial de bienes entre RD y EU”; Periódico *Hoy Digital*, 3 de septiembre, [En línea].

<http://hoy.com.do/aumento-del-deficit-comercial-de-bienes-entre-entre-rd-y-eu/>

Entrevistas

Bencosme, Wellington (2017) Entrevista Día: 22 de mayo de 2017 Hora: 2:00 p.m.

Lugar: Ministerio de Exteriores de la República Dominicana Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás (JGM) Sujeto entrevistado: Wellington Bencosme (WB) Transcripтора: Valerie Salicrup

Del Rosario, Pedro Entrevista Día: 24 de mayo de 2017, Hora: 10:00a.m., Lugar: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales, Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás (JGM). Sujeto entrevistado: Pedro del Rosario (PDR), Transcripтора: Valerie Salicrup

Isa-Contreras, Pavel (2018a); Entrevista Día: 19 de febrero de 2018, Hora: 9:00 a.m., Lugar: Vía Skype, Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás (JGM). Sujeto entrevistado: Isa Contreras (IC), Transcripтора: Valerie Salicrup

Isa-Contreras, Pavel (2018b); Entrevista Día: 19 de febrero de 2018, Hora: 9:00 a.m., Lugar: Vía Skype, Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás (JGM). Sujeto entrevistado: Isa Contreras (IC), Transcripтора: Valerie Salicrup

Isa-Contreras, Pavel (2017); Entrevista Día: 25 de mayo 2017, Hora: 11:00 a.m., Lugar: Consejo Nacional para la Reglamentación de la Industria Lechera, Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás (JGM). Sujeto entrevistado: Isa Contreras (IC), Transcripтора: Valerie Salicrup

Mejía, Robert (2017) Entrevista Día: 23 de mayo de 2017 Lugar: Plaza de Armas de la Zona Colonial de Santo Domingo Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás (JGM) Sujeto entrevistado: Robert Mejía Blanco (RMB) Transcripтора: Valerie Salicrup

Ogando, Iván (2017) Entrevista Día: 26 de mayo de 2017 Hora: 3:30 p.m. Lugar: Sede de la FLACSO-DR Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás (JGM) Sujeto entrevistado: Iván Ogando (IO) Transcriptora: Valerie Salicrup

Entrevista a William Suárez II Gómez (2018) Entrevistador: José Gabriel Martínez Borrás, Sujeto entrevistado: William Suárez II Gómez, Día: 7 de agosto de 2018, Hora: 2:30 a.m., Lugar: Vía Skype, Transcriptora: Valerie Salicrup