

LAS RELACIONES DOMINICO-HAITIANAS Y LA INTEGRACION ECONOMICA DEL CARIBE

Por Milton Messina

DESEAMOS COMENZAR ESTA EXPOSICION haciendo unas breves consideraciones, de tipo general, con el propósito de encuadrar el problema de las relaciones dominico-haitianas, dentro del contexto de la integración del Caribe, que necesariamente ha de tener una gran influencia en las relaciones de estos dos países.

En primer lugar, siempre hemos sido de opinión y lo hemos repetido en diversas oportunidades que, la República Dominicana ha vivido en los últimos años un proceso de marginación. Somos un país que por muchas razones ha permanecido aislado y es obvio que los 30 años de dictadura que sufrimos, alejaron a varias generaciones de las corrientes del pensamiento moderno, del intercambio cultural, económico y de otros contactos que hubieran sido de trascendental importancia en nuestro devenir histórico. Desaparecida la dictadura, y debido a la inestabilidad política, caímos en la década de las grandes indecisiones y nos concentramos más a nuestros problemas internos y descuidamos en gran medida nuestras relaciones con el mundo exterior. Fue ya a fines de 1969 y comienzos de 1971 cuando iniciamos un proceso de acercamiento con Puerto Rico creando una Comisión Mixta Domínico-Puertorriqueña y con miras a una aproximación de tipo económico y cultural. Originalmente se pensaba y así se expuso a través de voceros calificados del Gobierno, de que existían posibilidades de que la República Dominicana obtuviera para algunos de sus productos agropecuarios, un tratamiento preferencial en Puerto Rico; que el Congreso de los Estados Unidos habría de legislar en ese sentido concediendo

preferencias a nuestros productos tradicionales y no tradicionales; que las empresas que habían perdido factibilidad en Puerto Rico en razón de los altos costos de producción, de la escasez de mano de obra, etc., se trasladarían a la República Dominicana; y se desarrolló el concepto de establecer industrias gemelas, esto es, empresas que fabricaran parte de los componentes en Puerto Rico y procesar su terminación en la República Dominicana. Se pensó que la creación de las zonas francas en nuestro país iba a alentar este movimiento de complementación, y en fin, se cifraron grandes esperanzas de acercamiento entre ambos territorios. Naturalmente, había reservas sobre las posibilidades de que este acercamiento tuviera resultados extraordinarios. En primer lugar, había quienes no dejaban de considerar a Puerto Rico como parte integrante del territorio de los Estados Unidos, y vinculado en una unión aduanera, operando formalmente, en razón de que existe libre movilidad de bienes, servicios y mano de obra entre ambos territorios. Que por otra parte, Puerto Rico estaba comprometido en este esquema con los Estados Unidos y siendo una dependencia o territorio de los Estados Unidos, no tenía facultad política para poder negociar con la República Dominicana.

Se argüía que no sería posible concertar ningún acuerdo tendiente a la reducción de los aranceles, ni a la reducción de las trabas del comercio internacional, que permitiera un mayor flujo de bienes y servicios entre ambos territorios. Sin embargo y por razones muy especiales, en abril de 1971 se firmó un acuerdo de complementación económica entre la República Dominicana y Puerto Rico. El acuerdo lo analizaremos más adelante, pero deseamos señalar antes, que el origen del mismo obedeció, sin lugar a dudas, a que en Puerto Rico se dictaron reglamentaciones que imponían restricciones a la exportación de productos dominicanos hacia aquel territorio, regulaciones administrativas y de tipo sanitario que hacían casi imposible las exportaciones de nuestros productos a dicho mercado. Se nos dijo que la firma del acuerdo haría imposible la colocación de los excedentes de la República Dominicana ya que el Reglamento no sería aplicado a nuestros productos agropecuarios si firmábamos el denominado Acuerdo de Complementación. En efecto, las autoridades nacionales creyeron en esas promesas y firmaron un acuerdo a sabiendas de que carece totalmente de base jurídica internacional, puesto que la República Dominicana estaba suscribiendo un convenio con un territorio no independiente. Además, el acuerdo no tenía las características de complementación que en él se pretendía alcanzar puesto que la colocación de la

producción nacional, no era complementada en Puerto Rico con ninguna otra ventaja tradicional ya obtenida, sino más bien se establecía por primera vez, un sistema de cuotas para la colocación de nuestros productos en dicho territorio. Por consiguiente, la ejecución o puesta en vigor del llamado Acuerdo de Complementación, trajo los resultados negativos que muchos habían esperado. El comercio de exportación de la República Dominicana decreció en sus renglones no tradicionales hacia Puerto Rico, esto es, en frutas y vegetales y las autoridades puertorriqueñas se embarcaron en un programa de desarrollo agropecuario encaminado a sustituir las importaciones dominicanas con la producción local. A todas luces, el convenio y el reglamento que se habían dictado eran violatorios a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), del cual los Estados Unidos es parte integrante. Por otra parte, las regulaciones establecidas hacían casi imposible su cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, porque consignaban una serie de requisitos que no era fácil de cumplir y por último se daba el caso ciertamente extraordinario y enojoso de que la exportación nacional vendida a los Estados Unidos, una vez ingresada en el territorio continental de los Estados Unidos, podía ser exportada hacia Puerto Rico, a donde ingresaban sin ninguna traba o inconvenientes. Es decir que, por la vía de Miami tuvieron que realizarse las exportaciones que no se permitían fuera de las cuotas, o que no cabían dentro de las disposiciones del reglamento. Naturalmente, lo que se buscaba con ese mecanismo, era incrementar los costos de transporte a fin de equiparar la producción local de alto costo en Puerto Rico con la producción importada y en esta forma disminuir la demanda de productos dominicanos en Puerto Rico. Quiere decir que, esta primera experiencia después de haber salido de lo que podíamos llamar casi medio siglo de aislamiento, sin llevar relaciones económicas formales bilaterales o multilaterales de este tipo, resultó en un balance negativo. Pero lo más lamentable, era que en el caso de Puerto Rico, la República Dominicana había jugado por primera vez, un papel activo. El país había participado anteriormente en las negociaciones del GATT en Ginebra, habíamos formado parte del Convenio Internacional del Azúcar, se había suscrito el Convenio del Café, pero el acuerdo con Puerto Rico, era por decirlo así nuestra primera experiencia bilateral en negociaciones comerciales internacionales. la cual resultó lamentablemente insatisfactoria.

Hoy por hoy, se habla de la posibilidad de buscar entendimientos en las llamadas áreas de conflicto, pero nuestro punto de vista

personal, es que hay muy pocas posibilidades de que se logre un acuerdo satisfactorio por esa vía y que lo más conveniente para nuestro país sería la denuncia del acuerdo o lograr la suspensión del mismo, porque inclusive tiene una base jurídica internacional sumamente dudosa.

En lo que respecta a nuestras relaciones con otros países del Caribe y aquí ya caemos en el análisis del esquema se ha denominado Carifta (Acuerdo de Libre Comercio del Caribe), la República Dominicana ha estado haciendo algunos contactos informales con las autoridades encargadas de la administración de esta nueva entidad. Los acercamientos se han producido en muchos sentidos, y podrían mencionarse, la visita de funcionarios del secretariado de Carifta a la República Dominicana, así como misiones dominicanas a diversos países del área. Evidentemente que la creación de Carifta representa para nuestro país un endurecimiento de las posibilidades de comercialización, porque el grupo de países que operan bajo el mecanismo del acuerdo de aranceles y comercio han reducido sus tarifas recíprocamente y dan preferencia a los productos que tienen su origen en el área y sólo en el caso en que esos productos agropecuarios o industriales o bienes intermedios no puedan ser provistos por los países miembros, entonces se acude a terceros países y es cuando la República Dominicana entra en competencia con los demás países del mundo a proveer a los países miembros de Carifta. ¿Qué sucede pues, en la práctica con este mecanismo? Sencillamente que, cuando se trata de la adquisición de ajo, cebolla o tomate, sea en forma natural o industrializado, nuestro país tiene que competir en tomates con Portugal, Italia, Estados Unidos, lo mismo en lo que respecta en la producción de zapatos y en la producción de otros bienes tanto agropecuarios como industriales. A ese mercado entramos por consiguiente, sólo en el caso en que los países miembros de la asociación no sean capaces de producir entre ellos mismos y satisfacer la demanda del producto que se desea adquirir.

Carifta se creó con el propósito de que la zona del libre comercio comenzara a operar, de inmediato, sin negociaciones previas y con una lista ya establecida de productos cuya liberación se declaraba en la simple suscripción del Convenio, con la excepción de una lista de productos reservados, los cuales entraban en dicho régimen dentro de un período de 5 años para los países más desarrollados y dentro de 10 años para los de menos desarrollo. Los miembros a su vez se comprometían a elaborar un arancel externo común hacia terceros países y a poner en práctica una política de tipo fiscal no competitiva

sobre las inversiones extranjeras, ordenar el transporte en la medida de lo posible con el propósito de reducir los costos y en definitiva fortalecer la posición negociadora de los países miembros frente al resto del mundo.

Los avances logrados por este grupo de naciones a través de sus voceros más calificados, e intelectuales y propulsores, ha sido extraordinario y es lamentable de que nosotros en nuestro país conozcamos tan poco de lo que está sucediendo en la zona y de que en este grupo de naciones se vaya formando una conciencia sobre lo que representa la unidad de los débiles para poder enfrentarse a los países más altamente industrializados, sin que nosotros participemos en ella. Y esta conciencia de los intelectuales de estas naciones sobrepasa en gran medida a la que ya ha despertado en nuestro país por lo que verdaderamente está sucediendo en esta área. De ahí es que, nosotros nos alentáramos a escribir una monografía sobre la integración económica del Caribe, con el propósito de plantear en forma objetiva, sin llegar a discusiones de orden teórico o filosófico sobre lo que implica la integración económica de la zona. En efecto, el libro está más bien orientado para aquellos que tengan interés en conocer objetivamente sobre el particular, así es que, nosotros esperamos que este esfuerzo contribuya a tener algún impacto entre los intelectuales y especialmente entre los estudiosos que se interesan en la relaciones económicas internacionales. Debo señalar que no obstante esta apatía, esta falta de interés manifiesta por los sectores intelectuales, inclusive por nuestros hombres de empresa, en lo que concierne a la integración económica y a que la República Dominicana se vuelque hacia el exterior, hay algunos síntomas de interés de parte del sector público y en efecto se está llevando a cabo un estudio en el que se va a analizar en forma sistemática (el estudio lo está llevando a cabo el Licdo. Bernardo Vega) cuáles son las ventajas o desventajas de una posible integración de la República Dominicana a Carifta. El propósito del estudio es analizar estos aspectos tanto por renglones como por sectores económicos y no solamente limitarse a lo que podría significar de inmediato el ingreso de la República Dominicana a este esquema de integración, sino desde el punto de vista potencial que podría representar para nuestra agropecuaria y para el desarrollo industrial del país. Ya veremos qué sucede cuando el estudio sea concluído y presentado, pero yo me pregunto: Si para aquellos que deben tomar decisiones que requieren muy poco análisis se mantienen totalmente impasibles, cruzados de brazos, cómo resulta con el ingreso de la República Dominicana al Banco de Integración Económica del Caribe, en el que para ingresar tan sólo se necesita el pago de una cuota de un millón y pico de pesos

pagaderos en el término de cinco años no hacemos nada; qué será cuando se trate del ingreso a Carifta que puede incidir en las operaciones de algunas empresas nacionales al verse afectadas por una competencia de producción más barata? En fín, nosotros tenemos grandes dudas de que se produzca a corto plazo un acercamiento de nuestro país, a este esquema de integración, que deseamos señalar no contemplamos exclusivamente como un paso que estaría limitado a esta área geográfica.

A nuestro juicio este es un paso obligado por lo geo-política pero que tiene necesariamente que trascender más allá del ámbito del Caribe y que ha de convergir en la alianza de los países antillanos con los continentales, ya sea a través del mercado centro americano, de los países que integran la asociación de Libre Comercio de América Latina o el Pacto Andino. Así lo contemplan los más ilustres y connotados intelectuales del Caribe entre ellos el Dr. William Demas, Arthur Williams y muchos otros que trabajan en estas tareas. Contemplan indudablemente que el Caribe Antillano no ha de permanecer solo, que el Caribe Antillano no ha de estar única y exclusivamente constituido por las ex-colonias inglesas, que el Caribe Antillano tendrá que incluir las Antillas de habla española así como Haití, y una eventual participación de las actuales colonias francesas en esta región. Los próximos años dirán lo que sucederá y sería interesante que en el curso de este Seminario nosotros analizáramos estos aspectos en relación con las vinculaciones con Haití, porque debido a la interdependencia que existe hoy entre las naciones esto no deja de tener una enorme influencia.

Lo anteriormente expuesto nos lleva ahora a que analicemos nuestras relaciones con el país vecino en el campo económico, financiero y comercial. Vale la pena señalar, que en la última etapa, Haití dio el primer paso para un acercamiento en estos sectores. Si mal no recordamos, hace un año y tres meses en una visita del ex-ministro del Interior Cambrón, dicho funcionario planteó al Gobierno Dominicano un acuerdo cultural, un acuerdo de tipo comercial y otro de cooperación económica general. En esa oportunidad se llegó a firmar el acuerdo cultural, y nos parece que fue el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores Dr. Jaime Manuel Fernández, quien lo suscribió a nombre del Gobierno Dominicano, pero en lo que respecta a los acuerdos comerciales, analizados por las autoridades nacionales, tenemos entendido que se levantaron serias dudas sobre los alcances que debían tener este tipo de instrumentos. Lo que Haití planteaba a la República Dominicana estaba desajustado a los requerimientos actuales para incrementar el

comercio. Más bien era un tratado de tipo clásico de relaciones comerciales, donde en el primer artículo salía a relucir la cláusula de la nación más favorecida, la cual echaba prácticamente abajo todo intento exclusivo de acercamiento entre ambas naciones, porque ustedes saben que a través de la cláusula de la nación más favorecida, los países contratantes se comprometen a otorgarle a terceros las mismas ventajas que ellos se otorgan entre sí, cuando las partes signatarias tienen compromisos contraídos con terceros países, que no discriminan contra ellos. En consecuencia, un acuerdo comercial entre la República Dominicana y Haití que se fundamente en la cláusula de la nación más favorecida no tendría ninguna repercusión, por cuanto las concesiones que se otorgarían las partes contratantes beneficiarían a Venezuela, Estados Unidos, etc., etc., que son miembros del Gatt. Entonces habría que pensar en términos de la eliminación de la cláusula de la nación más favorecida, con vistas a la creación de una zona de libre comercio, en la que las reducciones arancelarias o franquicias, otorgadas por las partes contratantes, no se apliquen a terceros países y la República Dominicana al elaborar el proyecto de respuesta así lo planteó al Gobierno haitiano.

Por otra parte, debemos señalar que en este proceso de negociaciones hay muchas modalidades que podrían tenerse en cuenta. Está la modalidad que propugna porque se vaya a una reducción total de los aranceles de una lista de productos pre-seleccionados. En el caso de Haití se proponía por el contrario, una lista de artículos que fuese objeto de reducción arancelaria, pero dentro de un proceso gradual, durante un período determinado, en base a porcentajes de desgravación en un período de años. Esto es así, porque se quería proceder en forma moderada, pausada, que no implicara compromisos de golpe y porrazo entre dos naciones que históricamente han tenido serias dificultades en sus relaciones. Por otro lado, el convenio propuesto contenía cláusulas muy interesantes y que me parecen conveniente señalarlas en esta oportunidad:

Los países signatarios, a su vez, se comprometían a no establecer nuevos gravámenes de tipo nacional que pudieran significar un aumento de las reducciones arancelarias ya concedidas, a fin de mantener la situación dentro de los niveles existentes, porque en muchos casos la variación de los impuestos internos ha traído grandes conflictos y dificultades entre los países signatarios de acuerdos de esta naturaleza. También se planteaba la posibilidad de que las partes contratantes además de otorgarse estas reducciones arancelarias trataran de crear un arancel externo común, pero más bien como un objetivo que se proponían alcanzar, ya que si esto se llevase a la

práctica de inmediato entraríamos en la creación de una unión aduanera. Este sería sin lugar a dudas, un paso de avance más allá de lo que significa una Zona de Libre Comercio.

En lo que respecta a qué productos se podrían considerar como originarios de las partes contratantes, se señalaban en los proyectos, que eran productos originarios aquellos que provinieran o que se produjeran totalmente tanto en Haití como en la República Dominicana. En segundo lugar, aquellos cuyo componente nacional fuera no menos de un 50%, o sea, que aquellos cuyo agregado o componente importado fuera mayor del 50% no se consideraban como de origen de los países contratantes. Y por último, se tenían como productos originarios de los países signatarios del convenio aquellos que figuraran en una lista especial siguiendo el modelo de Carifata, anexada al Convenio. Dada la limitaciones de nuestras economías, de sus recursos naturales, de su incipiente desarrollo industrial, etc., teníamos que convenir que se hace imposible pensar que somos capaces de producir todos los bienes y servicios que demanda la época moderna y que había la necesidad de considerar algunos productos como originarios de las partes contratantes y consignarlos en una lista especial para este fin. También se consignaron cláusulas relativas a la re-exportación de los productos destinados a satisfacer el consumo interno y una cláusula esencialísima en la que se establece que las ventajas que las partes contratantes se pudiesen otorgar entre sí no se verían afectadas por el ingreso de ninguna de ellas a uno de los sistemas integracionistas. Para decirlo en otros términos, lo que se ha querido prever es que el eventual ingreso de Haití y la República Dominicana a Carifta no significarían la imposición de las disposiciones del acuerdo a la República Dominicana o Haití.

En consecuencia, la cláusula va encaminada a establecer una especie de estatuto especial aún en el caso en que ambos entren a formar parte de Carifta. Esto tiene sus razones: Porque Haití y la República Dominicana son los únicos países del Caribe que comparten una misma isla, que tienen problemas de tipo fronterizo y es lógico que una cláusula de salvaguardia se incluyere en cualquier proyecto de acuerdo. Queremos significar que el convenio está siendo objeto de negociaciones y que no se conoce todavía cuál será la conclusión a que se llegará. La delegación dominicana estuvo en Haití, la prensa se hizo eco de esta visita y se espera que la delegación haitiana venga a la República Dominicana, a continuar las discusiones, pero lo interesante sería aprovechar este cónclave aquí reunido hoy, para que nosotros analicemos cuál es el modelo o tipo

de relación que deberíamos seguir con el país vecino en el campo de las relaciones comerciales. Convendría discutir si la estrategia que se ha planteado de un acuerdo del tipo mencionado sería lo más recomendable dar pasos más audaces, más allá de los que hasta el momento se conocen, porque conviene evaluar si lo que se piensa y lo que se está haciendo es lo ideal. Por otro lado y en forma alternativa, habría que tomar en cuenta que si en lugar de ir a un proceso de creación de una zona de libre comercio con Haití, convendría que nosotros fuéramos a relaciones no convencionales, siguiendo el modelo informalista, que se planteó originalmente con Puerto Rico, tratando de explorar en qué medida nosotros logramos realizar inversiones mixtas en el campo privado, público, etc., etc. Habría que pensar también sobre la posibilidad de un desarrollo económico fronterizo conjunto, dentro de un concepto de integración física, muy conocido por cierto ya en América Latina, por los intentos que se han llevado a cabo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la Cuenca del Río de la Plata, mediante el aprovechamiento de las cuencas fluviales, las construcciones de puentes, carreteras, presas para la producción de energía, etc.

Naturalmente que la inversión de capitales de la República Dominicana en Haití confronta obvias dificultades. A ninguno de nosotros escapa la realidad de nuestro país que es de importador de capitales dada nuestra condición de país sub-desarrollado. Sólo aquellas naciones que han llegado a un grado de desarrollo post-industrial están en condiciones de exportar capitales, y por consiguiente, dado el bajo nivel de ahorros en nuestro país, indispensables para el desarrollo de nuestra economía, pensar en exportar capitales a Haití, es una quimera.

Hay actos de buena voluntad, actos simpáticos por decirlo así como son algunas inversiones dominicanas que se han hecho en entidades financieras del país vecino. Así lo contemplamos nosotros, porque nos parece difícil que se inicie un flujo de inversiones de capitales de la República Dominicana hacia Haití y mucho menos la posibilidad de que Haití invirtiera en Santo Domingo, puesto que la escasez de recursos de ellos es todavía mayor que la nuestra.

Al concluir deseamos dejar constancia de que nuestro propósito ha consistido en plantear algunas alternativas sobre cuál sería el modelo más conveniente que debemos seguir en las relaciones con el país vecino, pero estamos seguros de que los comentarios de los ilustres participantes en este Seminario aquí presentes serán de mayor relieve que esta humilde exposición.