

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1989

Número 39

SUMARIO

El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas. <i>Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.</i>	7
Características y fases del "modelo sueco". <i>Olof Ruin.</i>	19
Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	29
Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin. <i>Francisco C. Weffort.</i>	33
La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo. <i>Cecilia López M. y Molly Pollack E.</i>	39
Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. <i>Sonia Miriam Draibe.</i>	49
Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño. <i>Cláudio Salm y Luiz Carlos Eichenberg Silva.</i>	65
La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe. <i>Wilfred Whittingham.</i>	77
El potencial tecnológico del sector primario exportador. <i>Mikio Kuwayama.</i>	101
En torno a la integración económica argentino-brasileña. <i>Daniel Chudnovsky y Fernando Porta.</i>	125
El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. <i>Edgardo Floto.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones de la CEPAL.	169

La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe

*Wilfred Whittingham**

El artículo tiene por objeto lograr que se conozca mejor el Programa de la Iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe y examinar sus logros a la luz de sus objetivos y expectativas. A fin de situar el debate en perspectiva, se proporcionan los antecedentes económicos y sociopolíticos del Programa; en seguida se dan a conocer sus objetivos y se reseñan brevemente sus soportes fundamentales: la legislación que lo rige, su gestión administrativa y la asistencia financiera que recibe. Luego se examinan los datos de comercio exterior, inversión directa y de asistencia para el desarrollo, y el deterioro de la mayor parte de los indicadores lleva a la conclusión de que pese a que ha aumentado la ayuda financiera oficial desde que se inició el programa en 1984, los resultados globales han sido insignificantes. Algunos países han mostrado mejores logros que otros y hay indicios de una mayor diversificación de las exportaciones y de un mejor desempeño de las exportaciones no tradicionales que de las tradicionales.

Este resultado no debe causar extrañeza en vista de las limitaciones del conjunto de medidas y de las diversas restricciones que afectan a los países del área. La legislación estadounidense no puede resolver la mayor parte de esas restricciones; además, ante la incertidumbre económica y política que existe en esos países, la intensificación del Programa sólo puede ayudar, o quizá servir para ganar tiempo. Por consiguiente, la responsabilidad de aprovechar las oportunidades que existen para desarrollar las economías del área, debe recaer directamente en los países beneficiarios.

*Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Económico, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York.

Introducción

Desde el punto de vista geográfico la cuenca del Caribe comprende todos los países que bordean el Mar Caribe. Según esta definición, se incluyen los Estados Unidos (al menos parte del Estado de Florida), México, Centroamérica, Colombia, Venezuela, Suriname, Guyana y la Guayana francesa, así como las Bahamas y el archipiélago que se extiende desde Cuba, al noroeste, hasta Barbados y Trinidad y Tabago, en el sudeste, y las islas dispersas de las Antillas Neerlandesas y Aruba. De los países centroamericanos, sólo se excluye a El Salvador, que no posee costas en el Caribe.

Para los fines de la Iniciativa para la cuenca del Caribe se aplicó una descripción diferente, como se explicará más adelante.

Si bien los países incluidos en la Iniciativa presentan cierta contigüidad desde el punto de vista geográfico, los factores históricos han dado como resultado la existencia de características diversas en la subregión, a tal punto que hay cuatro idiomas internacionales principales, además de varias lenguas criollas. Existe gran heterogeneidad de orígenes étnicos y de sistemas sociales, políticos y económicos, así como un nivel relativamente bajo de interacción que ha impedido la integración incluso entre las subagrupaciones más homogéneas. El tráfico y el comercio intrarregionales y hasta la comunicación social tiene un desarrollo relativo insuficiente. Naturalmente, existen muchas razones para explicar esta situación, pero desbordan el ámbito del presente trabajo. Todo lo que nos proponemos en estas páginas es reseñar muy brevemente parte de la situación dada, que la condujo a la Iniciativa para la cuenca del Caribe.

Quizá sea útil señalar de paso que algunos países son miembros del Mercado Común Centroamericano, en tanto que otros lo son de la Comunidad del Caribe. Varios países no pertenecen a ninguna agrupación económica importante, y unos cuantos aún no han alcanzado la plena independencia política. Sin embargo, todos son miembros de la CEPAL o participan en este organismo en calidad de miembros asociados.

Para facilitar una mejor comprensión de la situación estructural, en el cuadro 1 se dan algunas informaciones. Cabe observar que hasta finales de 1988 se incluía a 22 países en la Iniciativa. Éstos países varían considerablemente en cuanto a superficie y población, pero presentan en co-

Cuadro I
DATOS SOBRE LOS PAISES INCLUIDOS EN LA INICIATIVA PARA LA CUENCA DEL CARIBE, 1987

Países	Superficie ^a	Población 1987 ^b	Tasa de crecimiento demográfico 1980-1985 ^c	PIB por habitante a precios corrientes ^d	Deuda externa ^e	Exportaciones	Importaciones
						Bienes y servicios como porcentaje del PIB	
Antillas Neerlandesas	0.80	186	...	...	...	...	...
Antigua y Barbuda	0.44	83	1.3	2 788	119.3 ^{f,h}	77.3 ^f	102.7 ^f
Aruba	0.19	60 ^f	...	...	199.0	...	...
Bahamas	13.90	240	1.8	11 767	211.2	71.2 ^f	57.4 ^f
Barbados	0.43	256	0.3	3 535	353.0	46.5	45.3
Belice	22.96	170	2.3	1 269	103.3 ^f	54.8 ^f	62.1 ^f
Costa Rica	50.70	2 791	2.9	1 628	3 914.0	31.4 ^f	35.0 ^f
Dominica	0.75	78	0.7	1 314 ^g	53.2 ^{f,h}	55.0 ^f	75.2 ^f
El Salvador	21.04	4 934	1.1	954	1 876.0	18.7	25.1
Granada	0.34	98	1.0	1 128 ^g	43.2 ^{f,h}	58.1 ^f	101.1 ^f
Guatemala	108.89	8 434	2.9	834	2 718.0	15.9	22.4
Haití	27.75	6 147	1.8	394	741.0 ^h	11.5 ⁱ	18.6 ^f
Honduras	112.09	4 679	3.6	860	3 101.0	23.7	27.1
Islas Vírgenes Británicas	0.15	13	...	...	6.6 ^f	...	...
Jamaica	10.99	2 409	1.5	1 188	4 013.0	54.8	54.5
Monserrat	0.10	12	...	3 833	...	12.5 ^f	66.2 ^f
Panamá	77.08	2 274	2.2	2 338	3 950.0 ^h	32.8	31.0
República Dominicana	48.73	6 716	2.4	621	3 680.0	34.5 ^f	38.1 ^f
San Cristóbal y Nieves	0.27	48	0.8	1 794	22.0 ^{f,h}	61.3	93.2
Santa Lucía	0.62	131	1.6	1 260 ^g	48.2 ^{f,h}	48.2 ^f	94.1 ^f
San Vicente y Las Granadinas	0.34	106	1.0	1 283	38.0 ^{f,h}	66.1	77.2
Trinidad y Tabago	5.13	1 224	1.6	3 856	1 248.0	35.8	40.9

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1988 (LC/G. 1550-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.89.II.G.1. Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe, *Review... of Economic Performance of Caribbean Countries for 1987*. Algunos datos de las Islas del Caribe se obtuvieron también del *Annual Report, 1987* del Banco del Desarrollo del Caribe y de fuentes nacionales oficiales.

Observación: Guyana fue declarada admisible en 1988.

^a Miles de km².

^b Miles de habitantes.

^c Porcentajes.

^d Dólares.

^e Millones de dólares.

^f Información para 1986.

^g Al costo de los factores.

^h Únicamente deuda pública.

ⁱ Datos del ejercicio fiscal.

^j En las exportaciones e importaciones se excluyen los servicios.

mún tasas de crecimiento demográfico elevadas —aunque con tendencia a la disminución— en relación con las de los países desarrollados. Este factor se traduce en la existencia de una población joven con un alto grado de dependencia económica. El área incluida en la Iniciativa para la cuenca del Caribe, tal como se define actualmente, no posee recursos naturales abundantes. En cinco países, se explota la bauxita, en otros dos se extrae petróleo en cantidad comercial, y en algunos países centroamericanos se explota el carbón, el cobre, el hierro y el zinc en pequeñas cantidades.

No obstante cierto progreso realizado en materia de diversificación hacia la industria manufacturera, el turismo y los servicios financieros y de transporte, todos estos países se caracterizan todavía por ser productores de productos básicos, que representan una enorme proporción de sus exportaciones. Por consiguiente, todos se ven afectados por las dificultades inherentes al deterioro a largo plazo de la relación de intercambio de los productos básicos. Además, en la mayor parte de los países continúa la migración del campo a la ciudad, agravada por una relación de intercambio desfavorable y por altos niveles de desempleo y subempleo.

En 1983, inmediatamente antes de iniciarse el Programa, la situación económica que enfrentaban los países incluidos en la Iniciativa no era muy brillante. En este período anterior al Programa, los ajustes resultantes de los primeros incrementos del precio del petróleo aún se iban dejando sentir en las economías; la recesión económica o el estancamiento afectaban a varias de las economías de los países desarrollados; la crisis financiera internacional había alcanzado a muchos países; se había estancado el comercio mundial; y tanto las tasas de interés como la deuda externa eran altas y seguían en aumento. A pesar de los grandes incrementos de precio del petróleo y de otros productos básicos en el decenio de 1970, la mayor parte de los países comprendidos en la Iniciativa para la cuenca del Caribe habían acusado tasas positivas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en el período 1975-1980. En comparación, las tasas medias de crecimiento del PIB de casi todos los grandes países en el período 1980-1983 (incluidos los años de crisis) resultaron negativas (cuadros 2 y 3). En el mismo lapso, las tasas de desempleo aumentaron

prácticamente en todos los países, y de manera muy significativa en Guatemala. Sin embargo, la inflación no era un problema grave para la mayoría de estos países. Los incrementos de precios, medidos según las variaciones de los niveles medios de los índices de precios al consumidor, fueron moderados, salvo en Costa Rica; y los aumentos de precios en el período 1980-1983 fueron similares a los registrados en el decenio de 1970.

Los países que participan en el Programa de la Iniciativa se caracterizan por un grado importante de apertura. Tal es el caso particularmente de las economías de los países insulares (cuadro 1), donde en algunos casos los coeficientes de importación sobrepasan el 100%. En esto se reflejan el tipo y la índole de los recursos y la base tecnológica, la estructura de la producción y las modalidades del consumo. Ello significa que las iniciativas en materia de exportaciones, como las del Programa de la Iniciativa, pueden llevar a un incremento de las importaciones de materias primas y bienes de capital, en especial donde hay un impulso a aumentar la producción de bienes manufacturados.

De manera general, los países tuvieron déficit en cuenta corriente durante la segunda parte del decenio de 1970, con la notable excepción de Trinidad y Tabago (cuadro 2). La magnitud de los déficit aumentó considerablemente de 1980 a 1983, en comparación con el período 1975-1979, con la excepción de Panamá. En el caso de Trinidad y Tabago, un superávit considerable se convirtió en déficit. Como parte integrante de la situación de balanza comercial, la relación de intercambio de mercancías se deterioró en todos los países entre 1980 y 1983 y de manera más abrupta (en más de un tercio) en el caso de Haití. Los datos globales del balance de pagos reflejan también este panorama. Sin embargo, algunos países acusaron realmente superávit como resultado de la afluencia neta de capital extranjero. Sin embargo, la nota dominante fue un grave deterioro.

Como corolario de estas tendencias del sector externo en el período previo a la Iniciativa, se produjo un aumento abrupto del endeudamiento externo. En el cuadro 3 se muestran incrementos superiores al 100% entre 1980 y 1983 en algunos casos. Costa Rica, que ya tenía una deuda por habitante relativamente importante de casi

Cuadro 2
INDICADORES MACROECONOMICOS DE ALGUNOS PAISES INCLUIDOS EN LA INICIATIVA
PARA LA CUENCA DEL CARIBE

Países	Tasas anuales medias de variación del PIB		Saldo en cuenta corriente del balance de pagos		Saldo total del balance de pagos	
	1975-1980	1980-1983	1975	Promedio 1980-1983	1975-1979	1980-1983
			(millones de dólares)		(millones de dólares)	
Bahamas	1.9 ^a	...	38.5	-66.6	4.7	10.0
Barbados	5.2	-2.4	-41.9	-56.5	6.5	7.4
Haití	5.6	-1.9	-40.4	-193.6	7.7	3.9
Jamaica	-3.8	1.5	-287.8	-323.5	-92.0	-97.9
República Dominicana	4.8	3.4	-77.6	-504.9	4.2	-52.6
Trinidad y Tabago	5.0	-4.5	342.0	-206.3	356.7	34.2
Costa Rica	5.1	-2.3	-217.8	-417.5	11.9	53.5
El Salvador	0.8	-4.5	-95.2	-188.9	15.2	-32.3
Guatemala	5.8	-1.7	-65.2	-340.9	105.9	-136.6
Honduras	7.2	-0.3	-124.9	-288.9	37.4	-68.1
Panamá	6.2	2.9	-189.4	-60.2	9.2	-22.8

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1988 (I.C/C. 1550-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.89. D. G.1.

^a 1977-1980.

1 400 dólares en 1980, opuso resistencia hasta cierto punto a esta tendencia, y mantuvo el crecimiento de su deuda en 11% entre 1980 y 1983. Cabe observar que la deuda externa de la mayor parte de estos países ha aumentado sustancialmente desde 1983.

Este panorama no sería completo sin una breve referencia a la dimensión sociopolítica. Considerando la Cuenca en conjunto, la situación política había sido turbulenta desde hacía mucho tiempo. En una época tan reciente como 1969, dos países vecinos estaban en guerra. Con más frecuencia se han producido incidentes fronterizos, y las relaciones entre varios países se han debilitado.

A comienzos del decenio de 1980 había mayor heterogeneidad ideológica como resultado del surgimiento de una nueva dinámica política y de la reacción a situaciones sociales y económicas tanto internas como externas. Asimismo, el "pluralismo ideológico" había adquirido para entonces, una credibilidad considerable en el Caribe. En la región de la Cuenca había regímenes de derecha y dictaduras militares y de otro tipo, así como Estados marxistas y socialistas. Las guerras, las luchas internas, las guerrillas rebeldes y la intervención extranjera producían graves pérdidas de vidas y la destrucción de bienes e infraes-

tructura. Según una estimación efectuada a comienzos de 1984 (*Diálogo Interamericano*, 1984), en el quinquenio anterior perdieron la vida aproximadamente 150 000 personas y alrededor de 1.5 millón de personas se vieron desplazadas. El desplazamiento se hizo también en forma de migración legal e ilegal y dio origen a refugiados en países vecinos y en los Estados Unidos. La situación de los refugiados produjo nuevas tensiones en los países de refugio temporal, afectó sus escasos servicios sociales y recursos financieros, y agravó los conflictos fronterizos.

En toda esta situación, no hay que pasar por alto el éxodo intelectual de la región, cuyos efectos se sentirán durante muchos años.

En el informe del *Diálogo Interamericano*, después de un estudio y deliberación acerca de la situación de América Latina y el Caribe, se llegó a la conclusión, respecto de la región de la cuenca del Caribe, de que la violencia surge como resultado de un estado persistente de desposeimiento económico, injusticia social y represión política (*Diálogo Interamericano*, 1984), y se recomendó la adopción de reformas sociales y económicas, el diálogo político y la ayuda especial a las personas desplazadas y a los refugiados. Dicho informe contribuyó, sin duda, a influir en la aprobación de un programa para la Iniciativa.

Cuadro 3
INDICADORES ECONOMICOS DEL PERIODO ANTERIOR A LA INICIATIVA
PARA LA CUENCA DEL CARIBE

Países	Tasas anuales medias de precios al consumidor		Desembolsos por deuda externa		Relación de intercambio de mercancías ^a 1980 = 100 1983	Tasas anuales medias de desempleo urbano	
	1975-1980	1980-1983	Fines 1983 (millones de dólares)	Crecimiento 1980-1983 %		1980	1983
Bahamas	6.8	7.1	234	138.7	...	...	...
Barbados	10.0	10.1	174	112.3	84.9	12.6	15.0
Haití	8.0	9.5	551 ^b	90.0	64.5	...	...
Jamaica	22.0	10.5	2 920	68.4	...	13.8	13.1
República Dominicana	9.9	6.6	3 313	60.9	85.1	...	...
Trinidad y Tabago	17.5	14.2	646	48.0	95.2	9.9	11.1
Costa Rica	8.1	53.2	3 532	11.0	84.3	6.0	8.5
El Salvador	13.0	13.3	1 890	60.7	81.5	...	...
Guatemala	10.7	5.4	2 149	121.1	84.0	2.2	9.9
Honduras	9.7	8.9	2 162	43.2	91.6	8.8	9.5
Panamá	6.8	4.6	3 392 ^b	45.4 ^{b,c}	93.9	10.4	11.7

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1985 y 1988, y Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe, *Review... of Economic Performance of Caribbean Countries for 1987*.

^a Fob/cif.

^b Deuda pública.

^c 1981-1983.

Estas son, entonces, algunas de las realidades anteriores a la Iniciativa para la cuenca del Caribe: recursos modestos, nivel relativamente bajo de interacción económica y social (habida cuenta de la ubicación geográfica), guerras, incursiones políticas y rivalidades destructivas, explotación económica y social interna y externa, a lo que se sumaban los efectos desfavorables de las crisis financieras y económicas internacionales. La Ini-

ciativa es una respuesta tanto a estos factores como a preocupaciones geopolíticas más vastas. La pregunta que cabe plantearse es si la respuesta es lo suficientemente oportuna y adecuada.

El presente artículo es el resultado de la investigación realizada a fin de comprender mejor la situación actual y las perspectivas de mejorar el Programa de la Iniciativa, en el marco de las realidades presentes y futuras.

I

En qué consiste la iniciativa para la cuenca del Caribe

La campaña que con tanta publicidad se inició en 1981 hizo concebir la esperanza (al menos en sus primeras etapas) de que quizá se produciría una operación tipo mini Plan Marshall. Pero ese no fue el caso. En realidad, incluso las propuestas originales esbozadas por el Presidente de los Estados Unidos en una reunión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a comienzos de 1982 distaban mucho de ser un Plan Marshall.

Esta propuesta original habría creado un régimen unidireccional de libre comercio para las exportaciones (salvo para los productos textiles y las prendas de vestir) procedentes de los países del Caribe hacia los Estados Unidos durante un lapso de 12 años. Además, se suministraría una asignación de 350 millones de dólares a los países que habían sido más duramente afectados desde el punto de vista económico. También se ofrece-

rían incentivos tributarios importantes a las empresas norteamericanas que efectuaran inversiones en los países de la cuenca del Caribe y se proporcionaría un programa de asistencia técnica y capacitación al sector privado de estos países.

El programa aprobado en definitiva, se quedó corto incluso respecto de las limitadas expectativas, como se describe en la sección siguiente, y ha originado muchas observaciones desfavorables, insatisfacción y desilusión.

La Iniciativa es básicamente un programa de medidas legislativas y administrativas concebidas por el Gobierno de los Estados Unidos de América con el fin de estimular el desarrollo económico de Centroamérica y el Caribe, principalmente mediante iniciativas del sector privado. Los objetivos más inmediatos se orientan a la expansión de la inversión extranjera y nacional, particularmente en los sectores no tradicionales de los países beneficiarios, a fin de diversificar las economías, y aumentar las exportaciones (sobre todo hacia los Estados Unidos). Aunque el comercio es la viga maestra del Programa, con el respaldo de leyes promulgadas por el Congreso de los Estados Unidos, se recurre a varias medidas de apoyo legislativas y administrativas para facilitar el Programa.

La *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, de 1983) (Congreso de los Estados Unidos de América, 1983), que entró en vigor en 1984, prevé el ingreso a los Estados Unidos, con exención del pago de derechos, de determinados artículos y materiales (productos) de países específicos de Centroamérica y el Caribe a partir de enero de 1984, durante un período de 12 años, que habrá de finalizar en diciembre de 1995.

1. Países admisibles

No obstante el nombre, no se incluyen todos los países de la cuenca del Caribe ni todos los países del "Caribe". En la Ley se define la cuenca del Caribe mediante la designación de países beneficiarios a base de criterios obligatorios y a discreción del Poder Ejecutivo. Estos criterios son amplios y van desde la exclusión en razón de que un país tenga un régimen comunista, pasando por el grado en que un país haya colaborado para impedir el ingreso de estupefacientes a los Estados Unidos, hasta violaciones de los derechos de la propiedad intelectual. Son muchos, pues, los cri-

terios basados fundamentalmente en aspectos no económicos, pero también se aplican muchas consideraciones estrictamente económicas. Por ejemplo, el otorgamiento de un trato preferencial a las exportaciones de un país desarrollado, cuando se considera que dicho trato afecta negativamente el comercio de los Estados Unidos, puede ser motivo para excluir a un país. Otros criterios tienen más que ver con factores económicos dentro del posible país beneficiario; por ejemplo, el otorgamiento de un acceso razonable a los exportadores de los Estados Unidos a ese mercado nacional, la existencia de planes de subvención a las exportaciones, las relaciones industriales internas, y los propios esfuerzos del país para lograr su desarrollo económico. Habida cuenta de todos estos criterios, los países que figuran en el cuadro 4 se consideraban admisibles a comienzos de 1988.

Desde el punto de vista de la participación en la CEPAL, se observa que Guyana, Nicaragua y Suriname quedaron excluidos. Si bien Anguila, las Islas Caimán y las Islas Turcos y Caicos tampoco se incluyeron, cabe suponer que esto se debe a su condición de no independientes.

Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos tienen una relación especial con este país y disfrutan de algunas ventajas proteccionistas en cuanto a artículos que pueden acogerse a exención de derechos en virtud de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe.

2. Productos admisibles

La gama de productos admisibles con arreglo al Plan de Aranceles de los Estados Unidos (United States Tariff Scheme) es muy extensa, pero hay muchas exclusiones concretas. Además, se aplican también todas las leyes y restricciones, así como las exigencias de los diversos organismos regulatorios, de los Estados Unidos. De manera análoga, hay que satisfacer criterios en materia de "normas de origen", "productos nuevos y diferentes" y "transformación sustancial".

En la lista de productos específicamente excluidos del ingreso libre de derechos figuran: textiles y prendas de vestir (con algunas excepciones); atún envasado; petróleo y sus derivados; calzado (con pocas excepciones); guantes de trabajo hechos de cuero, goma o plástico; maletas; bolsos y *flat-goods*; ciertas prendas de vestir hechas de cuero; relojes y piezas de repuesto (si

algún elemento constitutivo proviene de un país "comunista"). También se excluyen el azúcar, jarabes y melaza, y carne de vacuno y ternera, a menos que cada país interesado presente un "plan estable de producción de alimentos".

Básicamente, los criterios sobre normas de origen exigen que:

- a) el artículo se cultive, produzca o fabrique en un país beneficiario;
- b) al menos 35% del valor corresponda al costo de elaboración directa en uno o varios países admisibles en el programa de la Iniciativa;
- c) hasta el 15 del 35% mencionado en el inciso b) *supra* pueden ser materiales originarios de los Estados Unidos.

Además, cuando el artículo contenga materiales originarios de países no incluidos en el programa de la Iniciativa, debe haber una transformación sustancial de los materiales de origen, de modo que el artículo producido sea "nuevo y diferente" respecto de los materiales originarios.

Los artículos, aunque satisfagan todos los criterios en materia de condiciones exigidas y normas de origen, siguen estando sujetos a las disposiciones de la legislación tributaria y las reglamentaciones de los diversos organismos de los Estados Unidos. De manera que deben cumplirse varias normas, por ejemplo, normas de buena calidad y seguridad, seguridad ambiental y seguridad pública en general. El servicio de aduanas de los Estados Unidos coopera para aplicar estas reglamentaciones y normas. Cabe también observar que en la sección 213 de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe se dispone que el Presidente de los Estados Unidos puede retirar el beneficio de exención de derecho a los productos importados que provoquen o amenacen provocar perjuicios a la agricultura, la industria o el empleo del país. Por ejemplo, el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos puede pedir al Presidente que adopte medidas extraordinarias cuando se estime que las importaciones de productos agrícolas percederos han aumentado a tal punto, que constituyen una "causa sustancial de perjuicio grave", o incluso una amenaza, a una industria nacional que produce esos artículos percederos.

3. Vigilancia legislativa

La Comisión de comercio internacional de los Estados Unidos (United States International

Trade Commission, ITC) tiene a su cargo la presentación de informes periódicos al Congreso respecto de las repercusiones económicas de la Ley en la industria nacional (incluida la de los territorios y posesiones de los Estados Unidos). En estos informes se incluyen no sólo los efectos reales sobre las industrias que producen artículos similares o directamente competitivos, sino también los efectos futuros probables durante la vigencia de la Ley. En este proceso, la Comisión tiene la obligación de analizar la producción, el comercio y el consumo de los productos afectados por la Ley, teniendo en cuenta variables económicas, tales como la inversión, el empleo, los niveles de utilidad, la utilización de instalaciones productivas, los precios, los salarios y las modalidades de la demanda.

Asimismo, el Departamento del Trabajo tiene la obligación de realizar un examen y análisis constantes de las repercusiones de la Ley en la mano de obra de los Estados Unidos y de informar al Congreso a este respecto.

4. Otros aspectos del Programa

Además de las disposiciones de la Ley en materia de exención de derechos, se han introducido otras medidas para facilitar la realización de los objetivos generales del Programa:

- a) una disposición de exención tributaria que modifica la sección 274 del Código de Impuestos Internos (Internal Revenue Code) de 1954, con la finalidad ostensible de ayudar al turismo en los países de la Iniciativa, de modo que los gastos efectuados para asistir a reuniones y convenciones de empresarios en los países del Caribe aprobados por la Iniciativa pueden rebajarse al computar las obligaciones tributarias;
- b) programas de fomento aplicados por diversos organismos federales y estatales de los Estados Unidos y por organizaciones del sector privado, para facilitar las inversiones y aumentar la capacidad productiva de los países beneficiarios; y
- c) lo que se ha calificado de mayor asistencia económica de los Estados Unidos a los países de la Iniciativa para ayudar al desarrollo del sector privado.

Si un país beneficiario de la Iniciativa suscribe un acuerdo sobre intercambio de información tributaria (Tax Information Exchange Agree-

ment, TIEA) con los Estados Unidos, dicho país podrá acoger convenciones de contribuyentes del mundo de los negocios de los Estados Unidos, quienes pueden entonces descontar legalmente, para fines tributarios, los gastos empresariales efectuados para asistir a tales convenciones. Asimismo, el país podrá albergar la casa matriz de una empresa de ventas al extranjero. Además, podrá solicitar fondos de inversión con arreglo a la sección 936 del Programa para Puerto Rico (véase más adelante).

Otra de las facetas del Programa tiene que ver con las actividades de los diversos organismos del Gobierno de los Estados Unidos creados específicamente para el Programa, o bien reestructurados, o utilizados de alguna manera, para ayudar al logro de los objetivos de la Iniciativa. Entre los principales figuran el Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a los que se han asignado funciones especiales. Existen, además, la sociedad de inversiones privadas en el extranjero (Overseas Private Investment Corporation, OPIC), el Consejo de fomento empresarial de la Iniciativa (CBI Business Promotion Council) y diversos órganos, creados antes de que existiera el Programa de la Iniciativa, que proporcionan varios servicios importantes para el logro de los objetivos de ésta. Las actividades de estos órganos van desde financiar proyectos directamente hasta realizar estudios de factibilidad; prestar asistencia en materia de capacitación y asesoramiento en muchas esferas; proporcionar crédito y seguros de crédito; prestar servicios de comercialización; servir de sede a ferias comerciales y otros acontecimientos; y preparar el material publicitario.

El acento que se pone en el desarrollo del sector privado se refleja en la labor de los organismos oficiales y las organizaciones del sector privado. Ambos tipos de organismos ofrecen servicios de financiamiento, asesoramiento y de otro tipo, directamente a empresas o grupos del sector privado de los Estados Unidos y de los países del Caribe beneficiarios de la Iniciativa.

5. *Relación con algunas leyes de los Estados Unidos*

Existen otras leyes y reglamentaciones de los Estados Unidos que, de hecho, complementan la

Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe. Dos que revisten importancia son el Plan de aranceles de los Estados Unidos (Tariff Schedules of the United States, TSUS) y la sección 936 del Código del Servicio de Impuestos Internos (Internal Revenue Service (IRS) Code).

En el llamado Programa 806 y 807 del Plan de Aranceles se prevé una disminución del valor, para fines aduaneros, de los productos montados o elaborados fuera de los Estados Unidos a partir de materiales o piezas procedentes de este país. Se cobran derechos únicamente sobre el valor agregado en el país beneficiario a los componentes producidos en los Estados Unidos, y no sobre el valor total. Sin embargo, la tasa de derechos sigue siendo la misma que para el producto terminado importado. Se espera que esto disminuya el costo para el consumidor norteamericano, estimule la demanda del producto, y aumente los ingresos de divisas y el empleo en los países beneficiarios de la Iniciativa. Los países del Caribe se han visto favorecidos en el montaje de artículos metálicos, y confección de prendas de vestir y otros productos textiles.

El "Programa de la sección 936" es un tanto complicado y está vinculado a la firma de acuerdos sobre intercambio de información tributaria. Los ingresos derivados de las operaciones de empresas de los Estados Unidos en Puerto Rico (y últimamente también de empresas en las Islas Vírgenes de los Estados Unidos) están realmente exentos de pago de impuestos en los Estados Unidos siempre y cuando los fondos permanezcan en esos países. Por consiguiente, en Puerto Rico se ha venido acumulando un acervo importante de fondos. Por razones que no tienen relación con la Iniciativa, el Gobierno de los Estados Unidos modificó la sección 936 del Código del servicio de impuestos internos, que ahora autoriza al Banco Estatal de Fomento de Puerto Rico (Puerto Rico Government Development Bank) para conceder préstamos en condiciones favorables, con cargo a los fondos acumulados, para proyectos que reúnan ciertos requisitos en los países del Caribe beneficiarios de la Iniciativa. Este criterio se aplica también al programa de fábricas gemelas anteriormente existente en Puerto Rico, y tanto las fábricas gemelas como las fábricas complementarias pueden optar para utilizar los fondos en condiciones de favor de que dispone el Banco de Fomento de Puerto Rico.

II

Los logros alcanzados

El crecimiento económico de los 22 países del Caribe beneficiarios de la Iniciativa, considerados en conjunto, se restringió durante el período 1984-1987. En efecto, aunque la mayor parte de ellos tuvo una tasa de crecimiento positiva, sólo seis acusaron un crecimiento real del PIB de 4% o más en promedio durante el cuatrienio y, con la salvedad de Costa Rica, se trataba de países pequeños con un PIB global relativamente bajo¹. Por otra parte, los países de mayor tamaño tuvieron tendencia a acusar las menores tasas de crecimiento, lo que amortiguó el crecimiento general de la región. Sin embargo, la tasa de crecimiento de 1987 mejoró casi en las dos terceras partes de los países respecto de las tasas de los años 1984 a 1986.

Las informaciones de que disponemos indican que la mejoría observada en el PIB durante estos cuatro años no puede atribuirse a la existencia de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe. En primer lugar, no hay congruencia entre las tendencias de los datos relativos al PIB y las tendencias de las exportaciones de todos los productos básicos, o de las exportaciones de productos acogidos a la Iniciativa, hacia los Estados Unidos. En efecto, tal como se señala en la sección siguiente, las exportaciones totales hacia los Estados Unidos mostraron una tendencia descendente en el período 1984-1987. En segundo lugar, aunque los coeficientes de exportación de algunos países son considerables, los países de mayor tamaño tienen coeficientes menores, de modo que el efecto de las exportaciones en el PIB total es más bajo de lo que sería de otro modo. Ello significa que, aunque los Estados Unidos son el principal destinatario de las exportaciones de la mayoría de estos países, la tasa de crecimiento de las exportaciones hacia los Estados Unidos tendría que ser bastante elevada para afectar de manera perceptible el PIB. Por consiguiente, pareciera que el estímulo que aporta el Programa no sería suficiente para producir una diferencia importante a nivel de la economía total.

¹ Véase el cuadro 4.

Habida cuenta de que la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe incluye principalmente el comercio de bienes, los sectores apropiados en los que hay que concentrar la atención son la agricultura y la industria manufacturera. Tampoco en éstas ha sido apreciable el efecto hasta la fecha; pero las tendencias de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de los países de la cuenca afectarían el desempeño de estos sectores en algunos países.

En la mayor parte de estos países se ha registrado algún crecimiento en estos dos sectores (cuadro 4). En el sector agropecuario, Santa Lucía logró una tasa media de crecimiento de 7%, y Honduras, Panamá y Trinidad y Tabago acusaron incrementos de 3% de la tasa de crecimiento, pero ésta fue insignificante en los otros países. En cuanto a la industria manufacturera, el panorama fue muy variado. El crecimiento medio de 6.3% en Costa Rica fue compensado con creces por la disminución media de 6.0% en Trinidad y Tabago (a precios constantes). Otros dos países acusaron disminuciones en sus sectores manufactureros, pero en dos países pequeños la industria manufacturera creció en el período en más de 4% en promedio. Hubo, al parecer, repercusiones favorables en algunos países; por ejemplo, el incremento de las exportaciones de Honduras es congruente con los incrementos moderados que se observaron en el crecimiento del PIB agrícola y manufacturero de ese país.

1. El comercio exterior

La tendencia del comercio exterior con los Estados Unidos ha sido en general desfavorable a la subregión en conjunto. A base de datos estadísticos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (cuadro 5), las importaciones totales provenientes de los países designados disminuyeron cada año entre 1983 (año anterior a la entrada en vigencia de la Ley) y 1987. Por otra parte, las exportaciones de los Estados Unidos hacia esos países aumentaron constantemente y el superávit de unos 3.7 mil millones de dólares existente en 1983, favorable a los países beneficiarios de la

Cuadro 4
TASAS REALES DE CRECIMIENTO DE LOS PAISES INCLUIDOS
EN LA INICIATIVA PARA LA CUENCA DEL CARIBE
(Promedios 1984-1987)

Países	PIB total	Agricultura	Manufacturas
Antigua y Barbuda ^{a,b}	7.2	-3.8	3.6
Antillas Neerlandesas	...	...	...
Aruba	...	...	...
Bahamas	4.6	...	...
Barbados	3.0	0.6	-2.3
Belice ^a	4.4	2.1	5.7
Costa Rica ^c	4.4	1.6	6.3 ^d
Dominica	3.7	...	...
El Salvador ^c	1.8	0.4	1.4
Granada	4.0	...	...
Guatemala ^c	0.6	0.7	0.5
Haití ^c	0.2	1.8	-3.7
Honduras ^c	2.7	3.3	2.7
Islas Vírgenes Británicas	1.8	...	...
Jamaica	0.5	1.7	1.3
Monserrat	3.2 ^a	...	...
Panamá ^c	2.6	3.2	2.2
República Dominicana ^c	2.0	-0.7	1.6
San Cristóbal y Nieves ^{a,b}	5.8	—	4.1
Santa Lucía ^a	4.7	7.1	1.3
San Vicente y Las Granadinas	3.1	...	...
Trinidad y Tabago	-4.2	3.3	-6.0 ^e

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales. Véase también *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* y *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1988 (LC/G. 1550-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.89.II.G.1., y los informes por países del Banco Mundial correspondiente a Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía.

^a Al costo constante de los factores.

^b 1984-1986.

^c La información no concuerda necesariamente con las estimaciones oficiales a precios constantes.

^d Incluye minas y canteras.

^e Excluye la refinación de petróleo y los productos petroquímicos.

Iniciativa, se convirtió en un déficit de aproximadamente 151 millones de dólares en 1987.

Respecto de los productos admisibles (cuadro 6), las importaciones de los Estados Unidos procedentes de los países designados aumentaron en 16% en 1984. Sin embargo, hubo disminuciones en 1985 y 1987, y las importaciones de este último año fueron mayores que en 1983, sólo en 5%, lo que manifiesta claramente una situación contraria a las expectativas generales.

La situación, evidentemente, varía según el país. Desde un punto de vista subregional, a los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) les ha ido más mal que a los países centroamericanos. Tanto en las exportaciones

totales a los Estados Unidos como en los productos admisibles en la Iniciativa, el comercio de los países de la CARICOM aumentó durante el primer año de vigencia de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, pero tendió a disminuir en cada uno de los años subsiguientes. En 1987, la disminución fue aproximadamente de 25% en comparación con 1983. En la subregión de la CARICOM, las islas menores, habiendo comenzado con niveles muy bajos, aumentaron su comercio, mientras que los países con mayores niveles de comercio generalmente sufrieron deterioro. Jamaica constituye la única excepción entre los países principales de la CARICOM que mostró un mayor nivel de sus exportaciones tota-

Cuadro 5
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES
DESDE Y HACIA LOS PAISES INCLUIDOS EN LA INICIATIVA PARA
LA CUENCA DEL CARIBE, 1983-1987
(Millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987
	<i>Importaciones (cif)</i>				
Países de la CARICOM ^a	1 926.4	2 193.6	1 930.2	1 397.7	1 452.3
Países de Centroamérica ^b	2 028.8	2 214.6	2 283.1	2 656.2	2 519.9
Otros países	5 286.7	4 726.0	2 901.6	2 445.7	2 545.5
Total	9 241.9	9 134.2	7 114.9	6 499.6	6 517.7
	<i>Exportaciones (fas)</i>				
Países de la CARICOM ^a	1 538.0	1 560.0	1 307.0	1 385.0	1 368.0
Países de Centroamérica ^b	2 038.0	2 202.0	2 152.0	2 291.0	2 483.0
Otros países	1 956.0	2 191.0	2 284.0	2 389.0	2 822.0
Total	5 532.0	5 953.0	5 743.0	6 065.0	6 668.0

Fuente: SELA, *La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: situación actual y perspectivas* (compilación basada en estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos).

^a En el Mercado Común del Caribe no se incluyen datos de Guyana.

^b No incluyen datos de Nicaragua.

Nota: Guyana es miembro fundador del CARICOM, pero hasta 1988 no reunía los requisitos para ser admitido como beneficiario de la Iniciativa.

les hacia los Estados Unidos desde que comenzó el Programa, pero ello se debe exclusivamente a mayores niveles de comercio de productos no incluidos en la Iniciativa. Por otra parte, los productores de derivados del petróleo (Trinidad y Tabago y las Bahamas) vieron disminuir radicalmente sus exportaciones hacia los Estados Unidos. Los motivos principales de esta disminución no tienen relación con la Iniciativa, salvo, sin embargo, el hecho de que los productos derivados del petróleo fueron excluidos específicamente de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe.

Los datos para la subregión de Centroamérica muestran que hubo un aumento del comercio total y las exportaciones a los Estados Unidos de productos incluidos en la Iniciativa. En uno y otro caso, los valores aumentaron básicamente sin interrupción, salvo en 1987, y en ese año las exportaciones totales a los Estados Unidos acusaron un incremento de 28% y las de productos incluidos en la Iniciativa fueron 11% mayores que en 1983. Los mayores incrementos los tuvo Costa Rica, seguida de Honduras y Guatemala. Sin embargo, la mayoría de los países de esta subregión acusaron disminuciones de su comercio en 1987 y, en el caso de El Salvador, hubo un

descenso especialmente abrupto de productos incluidos en la Iniciativa.

Aparte de estas dos subregiones, el desempeño de la República Dominicana ha sido sobresaliente, principalmente en las exportaciones de textiles y prendas de vestir hacia los Estados Unidos, aunque también aumentó el comercio de productos incluidos en la Iniciativa. La estructura de las exportaciones de un país refleja su estructura de producción y los cambios que se produzcan en ésta afectarán a aquélla, a menudo con algún desfase. Una de las dificultades principales de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe consiste en que algunos de los productos excluidos de ella figuran entre aquellos para cuya producción muchos países poseen capacidad y conocimientos técnicos. Entre éstos figuran los textiles y las prendas de vestir, el petróleo y sus derivados y el azúcar. Aunque los Estados Unidos han alentado la importación de textiles y prendas de vestir procedentes de países del Caribe beneficiarios de la Iniciativa, como se señaló anteriormente, mediante la existencia del Programa 807 del Plan de Aranceles de los Estados Unidos (rsus 807), también se ha desalentado directamente por medio de leyes y barreras no arancelarias la importación de petróleo y sus

Cuadro 6
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS ADMISIBLES
SEGUN LA INICIATIVA PARA LA CUENCA DEL CARIBE,
PROCEDENTES DE PAISES INCLUIDOS EN ELLA
(Millones de dólares cif)

	1983	1984	1985	1986	1987
CARICOM (excluida Guyana)					
Antigua y Barbuda	0.9	2.4	7.0	7.5	3.6
Barbados	179.8	238.5	174.6	90.2	46.5
Belice	22.4	30.4	34.3	38.8	30.5
Dominica	0.1	0.1	14.5	15.9	10.4
Granada	0.2	0.8	1.1	2.9	3.3
Jamaica	274.4	403.2	222.6	202.8	229.8
Montserrat	0.9	1.0	3.4	3.5	2.3
San Cristóbal y Nieves	14.2	15.7	10.4	14.5	15.4
Santa Lucía	1.9	3.2	5.5	4.9	5.0
San Vicente y las Granadinas	2.8	1.7	7.0	6.2	6.3
Trinidad y Tabago	137.6	206.6	153.5	122.8	130.3
<i>Total</i>	635.3	903.7	633.9	510.1	483.5
MCCA^a (excluida Nicaragua)					
Costa Rica	379.8	451.0	450.8	562.9	552.9
El Salvador	358.0	377.5	392.6	357.9	243.7
Guatemala	354.3	436.5	403.1	614.6	453.3
<i>Total</i>	1 092.1	1 265.0	1 246.4	1 535.4	1 249.9
Otros países incluidos					
Antillas Neerlandesas	91.9	65.2	86.4	56.7	70.4
Aruba	—	—	—	1.9	0.5
Bahamas	144.0	159.9	168.3	208.0	167.8
Haití	244.7	279.2	260.1	240.5	231.7
Honduras	398.1	428.1	400.3	450.9	513.1
Islas Vírgenes Británicas	0.9	1.4	2.7	0.7	0.8
Panamá	347.0	287.2	387.9	358.2	327.4
República Dominicana	693.9	846.7	773.7	799.6	783.5
<i>Total</i>	1 920.3	2 067.8	2 079.5	2 116.6	2 095.2
<i>Total de países incluidos</i>	3 647.9	4 236.4	3 959.8	4 162.1	3 828.5

Fuente: SELA, *La Iniciativa para la cuenca del Caribe: situación actual y perspectivas* (compilación basada en estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos).

^a Mercado Común Centroamericano.

derivados, azúcar y algunos otros productos desde dichos países. Estos experimentan dificultades para efectuar rápidamente cambios importantes en sus estructuras de producción, que son necesarios para utilizar al máximo los incentivos a la exportación.

Muchos productos incluidos en la Iniciativa ya disfrutaban de prerrogativas especiales de ingreso a los Estados Unidos en virtud de otras leyes, incluida la cláusula de la nación más favorecida, de acuerdo con las normas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ya mencionados. En otras palabras, la existencia de estos otros

mecanismos en que pueden participar todos los países del Caribe que reúnan las condiciones exigidas, limita los beneficios potenciales reales de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe.

Según un análisis efectuado por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1988), respecto de los datos de 1987, sólo alrededor de un 10% del total de exportaciones de los países del Caribe incluidos en la Iniciativa hacia los Estados Unidos durante ese año correspondió exclusivamente a productos favorecidos por la Iniciativa. El crecimiento de estos productos ascendió a aproximadamente un 38% desde 1984. En este

grupo se incluyen frutas y jugos de frutas, productos químicos orgánicos y productos conexos y carne, que mostraron excelentes tasas de crecimiento. Otros productos que tuvieron tasas de crecimiento de excelentes a buenas, aunque ello no se debió exclusivamente a la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, incluyen textiles y productos textiles, prendas de vestir, cuero y sus productos, pescado y crustáceos, productos de madera (incluidos muebles) y joyas. Sin embargo, muchos de ellos partieron de bases relativamente pequeñas en 1984. Por otra parte, bajaron las exportaciones de otros, incluidos los productos de hierro, acero y tabaco.

A fin de dar alguna idea de la participación por países en los productos que tuvieron un papel importante en el comercio, se incluye el cuadro 7, extractado de datos detallados. Costa Rica sobresale en casi todos los productos, lo que es congruente con su participación de aproximadamente un 12% en el comercio total en 1987 y con una base de producción que parece ser más diversificada. En el cuadro se refleja también el papel aún preponderante de la agricultura y los productos de la pesca; sin embargo, puede percibirse la importancia cada vez mayor de las manufacturas por las altas tasas de crecimiento que han tenido algunos países en productos químicos orgánicos, muebles, joyas, etc. Las exportaciones de algunos productos básicos tradicionales han disminuido o se han estancado; entre éstos se incluyen el café, la bauxita, el cacao, el tabaco y sus derivados (si bien en el cuadro sólo se refleja la situación del café). El cuadro no revela la importancia creciente de los productos no tradicionales en el comercio de los países pequeños de la cuenca del Caribe, que va en rápido crecimiento.

En suma, la existencia de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe ha aportado beneficios comerciales limitados a la región en conjunto; y el cuantioso superávit comercial que los países de la cuenca tenían con los Estados Unidos en 1983 se había reducido drásticamente (en 96%) hacia 1987. Algunos de los países tuvieron un desempeño superior al promedio e incluso aumentaron sus exportaciones totales. En cambio se incrementó el comercio de productos incluidos en la Iniciativa. Quizá la contribución más importante de la Ley es que ha ayudado a la región a contrarrestar, si bien en grado mínimo, la disminución del comercio a un

nivel más amplio. Además, muchos países han participado en el aumento del comercio de productos admisibles. De esta manera, ha surgido una estructura más diversificada de las exportaciones a los Estados Unidos procedentes de los países designados en la Iniciativa, y hay posibilidades de nuevos incrementos.

2. *Las inversiones*

Esta importante esfera se incluye más bien de manera tangencial en la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, mediante una modificación de la sección 294 del Código del Servicio de Impuestos Internos de 1954, como se dijo anteriormente, lo que tal vez refleja el supuesto de que las mayores oportunidades de exportar que ofrece la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe bastarían para estimular inversiones locales y extranjeras.

Algunos de los organismos de los Estados Unidos que funcionan en la región objeto de la Iniciativa realizan de por sí, o facilitan, proyectos de inversión directa. Tales son el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), la Sociedad de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) y la Unidad de Preparación de Proyectos para el Caribe (CPDF). Se ha informado que hay muchos esfuerzos de coordinación de las actividades entre estos organismos para facilitar el logro de los objetivos de la Iniciativa.

No pueden obtenerse fácilmente datos definitivos acerca de las inversiones a que ha dado lugar la existencia de la Iniciativa, e incluso deben mirarse con escepticismo ciertos informes, en vista de un informe de la Contraloría General de los Estados Unidos (U.S. General Accounting Office), según el cual un estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos que atribuía a la Iniciativa la realización de numerosas inversiones en los países de Centroamérica y el Caribe, carecía de fundamento y era incorrecto. (Véase GAO/NSIAD-88-77.) Sin embargo, no faltan opiniones que consideran decepcionantes así las inversiones como otras esferas de la Iniciativa. Estas opiniones se basan en las estadísticas existentes (cuadro 8), que muestran tendencias recientes decrecientes para la mayoría de los países, si se comparan los períodos anterior y posterior a la Iniciativa.

Cuadro 7
CRECIMIENTO DEL COMERCIO DE ALGUNOS ARTICULOS SEGUN LOS PRINCIPALES EXPORTADORES

Sección de la CUCI N°	Descripción	Países	Valores en 1987 (millones de dólares)	Tasa de crecimiento 1984-1987
011	Carne fresca, refrigerada o congelada	Total,		
		del cual:	134.2	37.4
		Costa Rica	69.5	43
		Honduras	20.1	-15
		República Dominicana	24.7	909
034	Pescado fresco, refrigerado o congelado	Total,		
		del cual:	54.4	83.3
		Costa Rica	19.0	158
		Panamá	20.9	36
		Trinidad y Tabago	2.2	285
		República Dominicana	2.0	-17
036	Crustáceos frescos, congelados o salados	Total,		
		del cual:	274.4	29.3
		Costa Rica	16.6	24
		El Salvador	26.6	5
		Honduras	64.6	32
		Bahamas	21.6	37
		Haití	4.6	68
		Jamaica	2.0	694
		Belice	6.2	45
		Panamá	97.9	53
054	Legumbres frescas y conservadas	Total,		
		del cual:	67.9	29.3
		Costa Rica	8.4	56
		El Salvador	3.8	113
		Guatemala	24.2	83
		República Dominicana	21.0	-17
		Jamaica	8.2	46
057.3	Plátanos (incluso plátano verde)	Total,		
		del cual:	617.4	27.4
		Costa Rica	185.7	-6
		Guatemala	70.4	125
		Honduras	260.9	43
		Panamá	99.7	42
821	Muebles y sus partes	Total,		
		del cual:	24.6	173.3
		Costa Rica	7.3	297
		Honduras	3.9	50
		República Dominicana	5.7	442
		Jamaica	2.4	467
897	Joyas y otros artículos afines	Total,		
		del cual:	117.1	394.1
		Costa Rica	8.6	2 619
		República Dominicana	80.7	350
		Haití	25.5	448
		Panamá	0.6	573

Fuente: Estados Unidos de América, Departamento de Comercio, Bureau of the Census, 1984 y 1987, *U.S. General Imports and Imports of Consumption* (FI 135), Washington D.C., diciembre; e informaciones suministradas por la División de Estadísticas y Proyecciones de la CEPAL.

Cuadro 8
INVERSIONES EN ALGUNOS PAISES INCLUIDOS EN LA INICIATIVA
PARA LA CUENCA DEL CARIBE

Países	Situación de las inversiones directas de los EE.UU. ^a		Inversión extranjera directa ^{a,b}		Formación bruta de capital fijo ^c	
	Promedios anuales		Promedios anuales		Promedios anuales	
	1982-1983	1984-1987	1980-1983	1984-1987	1980-1983	1984-1987
Antillas Neerlandesas	-21 356.0	-18 547.5	...	...	...	...
Bahamas	3 441.5	3 113.5	8.8	9.1	...	...
Barbados	56.5	139.3	3.4	-0.6 ^d	113.8	102.3
Belice	-21.5	-9.0 ^d	...	...	...	...
Costa Rica	154.0	131.3	49.1	64.4	1 745.6	1 987.5
El Salvador	98.0	72.6 ^f	6.8	6.2	362.8	366.4
Guatemala	223.5	193.3	90.0	79.6	347.5	236.5
Haití	18.0	27.8	9.2	4.7	919.0	1 022.3 ^e
Honduras	231.5	207.3	9.3	23.4	794.0	818.0
Jamaica	348.0	144.0	-4.6	-0.4	252.2	234.1
Panamá	4 625.0	4 376.5	8.4	-2.3	388.5	342.5
República Dominicana	223.0	201.3	54.8	60.9	619.9	703.1
Trinidad y Tabago	896.5	468.8	190.1	-27.0 ^d	1 550.0	1 051.1 ^e

Fuente: CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1988 (L/LG. 1550-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.89.II.G.1.; Estados Unidos, Departamento de Comercio, *Survey of Current Business*, agosto de 1986, 1987 y 1988.

^a Millones de dólares.

^b A largo plazo.

^c Millones de unidades monetarias nacionales (a precios constantes).

^d Únicamente datos para el período 1984-1986.

^e Únicamente datos para el período 1984-1985.

^f No se dispone de datos para 1986.

En el período posterior a 1983, la formación bruta de capital fijo a precios constantes disminuyó en general, si bien las tendencias variaron según los países. Hubo aumentos en tres países (Costa Rica, Honduras y la República Dominicana), pero, para los otros seis países que figuran en el cuadro, los niveles se estancaron o disminuyeron. La inversión extranjera directa a largo plazo bajó en el período 1984-1987, debido principalmente a la reducción considerable de las entradas de capital en Trinidad y Tabago. Sin embargo, la afluencia de capital extranjero hacia tres países (Costa Rica, Honduras y la República Dominicana) se incrementó en el mismo período. Es interesante observar que estos tres países son los principales exportadores a Estados Unidos de productos incluidos en la Iniciativa.

Las características sobresalientes de la inversión directa de los Estados Unidos son el gran volumen de inversiones en las Bahamas y Panamá y el aumento de las inversiones en Barbados a partir de 1983 (en contraposición a la tendencia principal como también a la situación negativa de

las inversiones en las Antillas Neerlandesas). Sin embargo, esta situación negativa ha disminuido desde 1984, como resultado de una salida positiva de capitales, principalmente, en forma de egresos para el pago de deudas entre empresas y reinversión de utilidades. Las salidas de capital social de los Estados Unidos hacia los países del Caribe incluidos en la Iniciativa, disminuyeron en este último período. Vale la pena observar que la disminución de las inversiones de los Estados Unidos en Costa Rica, Honduras y la República Dominicana fue relativamente pequeña después de 1983.

Parece muy probable que afluyeron inversiones por lo menos hacia algunos de los países incluidos en la Iniciativa para aprovechar las oportunidades en materia de exportaciones que se ofrecían con arreglo al Programa. Se sabe también que algunos de estos países se han beneficiado del Programa 807, anteriormente descrito, y que unos cuantos proyectos se han financiado en virtud de la sección 936 del Programa para Puerto Rico.

Existen datos relativos a inversiones en países del Caribe incluidos en la Iniciativa que estaban aseguradas por la OPIC,² pero continúa sin respuesta la importante pregunta de saber si algunas de estas inversiones habrían dejado de realizarse de no haber contado con el servicio de seguros. La información disponible respecto a proyectos promovidos por la Empresa de Fomento de Inversiones Nacionales de Jamaica (JNIP) desde que comenzó el Programa de la Iniciativa en 1984, es muy positiva, pero en este caso tampoco se puede decir hasta qué grado la existencia de la Iniciativa tuvo que ver con las inversiones efectuadas en estos proyectos.

Cuando el proyecto ya era viable y era segura la rentabilidad, los beneficios de la Iniciativa aportaban una ventaja adicional a la empresa. También es posible que los beneficios de la Iniciativa inclinaran la balanza en algunos casos de viabilidad marginal, en que la inversión quizá no se hubiera efectuado de otra manera. Asimismo, en la medida en que una mayor coordinación haya disminuido la duplicación y el traslapeo y se haya concentrado en los objetivos del Programa, el financiamiento disponible puede haber tenido mayor eficacia.

No obstante la falta de alicientes importantes a las inversiones en la legislación pertinente, la existencia del Programa parece haber estimulado el interés por invertir en la región de la Iniciativa. Además, ésta aporta ciertamente algunos beneficios a las empresas participantes, así como una afluencia de divisas, inversiones y empleo por lo menos para algunos de los países participantes. También es posible que la afluencia de la inversión extranjera y la formación bruta de capital fijo de los países que presentan deterioro pudieran haber sido peores, de no haber sido por la existencia del Programa.

3. La asistencia para el desarrollo

La asistencia técnica y financiera constituye la tercera esfera importante del Programa de la Iniciativa, como se señaló anteriormente. El SELA (1988) cita cifras del Departamento de Estado de

²Por ejemplo, durante el trienio de septiembre de 1983 a noviembre de 1986, la OPIC proporcionó 168 millones de dólares de ayuda financiera para 59 proyectos y aseguró 129 proyectos por un monto total de 193 millones de dólares. (Estados Unidos de América, Department of Commerce, 1988).

los Estados Unidos, según las cuales la asistencia económica de ese país a la región de la Iniciativa fue aproximadamente 48% mayor en 1987 que en 1983 (cuadro 9). El mayor incremento porcentual ocurrió en 1984, primer año de existencia de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, y para 1988 se proyectó una disminución de aproximadamente 15%. Se ofrece asistencia oficial de diversos tipos para estimular, fomentar y alentar a las organizaciones del sector privado para que inviertan y para que de otras maneras faciliten contactos, actividades empresariales, etc., en la región de la Iniciativa. Es muy posible que se produzcan nuevas disminuciones del monto de la asistencia financiera de los Estados Unidos a los países de la Cuenca, a causa de las reducciones anuales del déficit presupuestario de los Estados Unidos que se ha dispuesto efectuar.

Los países de Centroamérica obtienen la mayor parte de estos fondos —hasta un 79% en 1987, pero en general la proporción se acerca al 72%— y el resto va a los países del Caribe. En general, el porcentaje del Caribe se está reduciendo. Es interesante observar el nivel y la tendencia de la asistencia a los distintos países, pero no entraremos a analizarlos aquí.

En síntesis, a la luz de los datos disponibles, los logros del Programa de la Iniciativa han sido decepcionantes, por más que la asistencia económica de los Estados Unidos a la región haya aumentado de modo sustancial. Por otra parte, ha bajado la inversión, que constituye una condición indispensable para lograr aumentos de producción que permitan aprovechar las oportunidades comerciales. Las exportaciones totales hacia los Estados Unidos han bajado bruscamente, compensadas hasta cierto punto por incrementos más pequeños de productos admisibles para la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe. Sin embargo, cabe subrayar que algunos países manifiestamente se han beneficiado de manera directa.

La falta general de dinamismo de la inversión y del comercio exterior en la Cuenca significa que la repercusión sobre el PIB regional ha sido minúscula. Sin embargo, hay indicaciones de que, a nivel de los países, ha habido cierto efecto en los sectores agropecuarios y manufacturero y que ha surgido una modalidad más diversificada del comercio.

Cuadro 9
ESTADOS UNIDOS: ASISTENCIA ECONOMICA A LOS PAISES INCLUIDOS EN LA INICIATIVA
PARA LA CUENCA DEL CARIBE^a

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ^b
Belice	—	—	17	15	10	9	10	9
Costa Rica	13	51	212	175	195	147	173	118
El Salvador	114	182	246	323	314	311	430	317
Guatemala	17	14	28	32	80	106	176	137
Honduras	34	78	106	170	131	123	188	155
Panamá	11	13	7	46	35	24	19	30
Regional	11	13	19	53	122	97	53	61
<i>Centroamérica</i>	200	351	635	814	887	817	1 049	827
Haití	34	34	46	45	53	74	97	88
Jamaica	71	137	102	108	155	119	78	94
Países del Caribe oriental	27	87	58	106	54	49	49	46
República Dominicana	36	79	60	143	117	81	63	76
<i>El Caribe</i>	168	337	265	352	379	323	287	304
<i>Total</i>	368	688	900	1 166	1 266	1 140	1 336	1 131

Fuente: SELA, *La Iniciativa para la cuenca del Caribe: situación actual y perspectivas*, información tomada del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

^a Millones de dólares por ejercicios fiscales.

^b Datos provisionales.

III

Los logros y las expectativas

Se crearon en general grandes expectativas al anunciarse, con la consiguiente ola publicitaria, la formulación de una vasta iniciativa para ayudar a los países de la cuenca del Caribe a superar sus problemas económicos del momento y a fomentar un crecimiento económico autosostenido. Se hablaba corrientemente de un "Plan Marshall" para el Caribe o de una "Alianza para el Progreso", y la notable recuperación de Europa y el Japón después de la segunda guerra mundial nutría las expectativas. Se esperaba que se produjera un diluvio de inversiones de los Estados Unidos y otros países en el Caribe y Centroamérica, con la única limitación de la capacidad de absorción. Las exportaciones de los países del Caribe beneficiarios de la Iniciativa entrarían libremente en los Estados Unidos, una vez eliminadas las barreras arancelarias, y la productividad y el dinamismo de la empresa privada tendrían un efecto demostrativo que mejoraría sustancialmente la situación económica de los países

de la Cuenca en el corto a mediano plazo. Resultó que las pocas voces escépticas que se alzaron estaban en lo cierto; y un examen retrospectivo muestra numerosos motivos de índole política, institucional y económica que explican por qué no se justificaban las grandes expectativas suscitadas.

Quizá resulte útil consignar, de pasada, que las principales justificaciones del Programa eran de carácter geopolítico y no económico. El Secretario de Estado de los Estados Unidos en una exposición ante la Comisión de Hacienda del Senado el 13 de abril de 1983, declaró que la seguridad y el bienestar económico de los países del Caribe y Centroamérica repercutían directamente en los intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos, y que la región constituía una arteria estratégica y comercial vital para los Estados Unidos (Estados Unidos de América, Departamento de Estado, 1983).

El Gobierno del Presidente Reagan llegó al poder en 1980-1981 al impulso de una marea

ascendente de ideologías "conservadoras" y nacionalistas en lo político y lo económico: una superpotencia, que se tenga por tal no sólo debe existir, sino que su existencia debe manifestarse; la doctrina Monroe debe hacerse valer para protegerse de intromisiones extranjeras en la región. En el campo económico, ha de reafirmarse la primacía del mercado como único medio de lograr un progreso económico duradero; de ahí la retórica de los presupuestos equilibrados, la reducción del sector público y los enfoques monetaristas para resolver los problemas económicos.

Sin embargo, el nuevo gobierno, a pesar de haber obtenido amplia mayoría en las elecciones generales de 1980, tuvo que trabajar con un Congreso que no estaba totalmente de acuerdo con tales opiniones, de modo que el período habitual de armonía posteleccionaria fue más bien breve. En tales circunstancias, aun con la mejor voluntad del mundo, habría sido muy difícil que el Presidente obtuviera todo el apoyo que necesitaba respecto a la mayoría de los problemas, incluso los de índole geopolítica. Asimismo, el Poder Ejecutivo representa los intereses nacionales, mientras que los congresistas representan intereses sectoriales. Además, la vigencia de la legislación anterior, las normas y reglamentos de los departamentos ejecutivos y la existencia de autoridades estatales y municipales que gozan de una condición jurídica propia, con arreglo a la Constitución de los Estados Unidos, afectan a menudo el resultado de las leyes nacionales, sean económicas o de otro tipo. En resumen, el sistema político-jurídico y la ola ideológica predominante constituyeron limitaciones importantes a la suerte que corrieran las propuestas del Programa de la Iniciativa.

Las propuestas iniciales del Gobierno de los Estados Unidos eran motivos suficientes para poner en duda la idea de dar un fuerte estímulo al crecimiento autoimpulsado de los países de Centroamérica y el Caribe en el mediano plazo. (Naturalmente, es más fácil ver claro en retrospectiva; en el período posterior a la expedición a Granada³, cierto optimismo y euforia parecían realmente justificables.) La propuesta de un ac-

ceso unidireccional exento del pago de derechos tiene evidentemente una utilidad limitada, a menos que también se revisen otras leyes, normas y reglamentaciones. La asignación de 350 millones de dólares para enjugar los déficit de balance de pagos era una gota de agua en el mar, habida cuenta de la situación existente.⁴ El propuesto crédito tributario a la inversión (10%) habría sido un aliciente más para los inversionistas, pero el Congreso rechazó la propuesta.

Como se señaló anteriormente, la ley tal como fue aprobada por el Congreso contenía cláusulas restrictivas y se refería casi exclusivamente al comercio. Se ha indicado que una enorme proporción del comercio ya gozaba de exención de derechos para los países del Caribe incluidos en la Iniciativa, y el resto estaba sujeto al pago de gravámenes muy bajos (del orden del 5 al 7%). Lo que importaba era la eliminación por lo menos parcial de las barreras no arancelarias más restrictivas.

Gran parte del panorama económico tampoco daba lugar a un optimismo considerable. En los años 1981 y 1982 la situación económica mundial no era muy floreciente. Por ejemplo, la producción industrial de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) había disminuido entre el tercer trimestre de 1981 y finales de 1982; habían bajado los precios de los productos, como también el nivel de precios a los consumidores. El propio Estados Unidos atravesaba por una fase recesiva en 1982; la producción industrial había venido menguando desde mediados de 1981, las tasas reales de interés eran elevadas y las quiebras comerciales en 1982 eran más de tres veces superiores a las de 1979. Naturalmente, en 1983 se produjo una vigorosa recuperación de la economía, lo que quizá contribuyó a facilitar en el Congreso, la aprobación de las leyes relativas a la Iniciativa.

Además de estos factores, hubo otros dentro de las economías de los países de la cuenca del Caribe que debieron al menos haber moderado las expectativas. Tales son factores de tamaño,

³En 1983 se produjo un desembarco de tropas de los Estados Unidos en la isla caribeña de Granada, después de un cruento golpe de Estado.

⁴Además, el criterio nacionalista y proteccionista, entonces imperante, vinculado a exhortaciones estridentes en favor de la adopción de un presupuesto equilibrado (incluso con reducciones de la ayuda de carácter no militar), bastaba para indicar que el monto de los fondos destinados a la ayuda no se incrementaría de manera indefinida.

base de recursos, capacidad de producción y productividad, así como la situación económica existente, según se reseñó en la introducción. De todos los países beneficiarios de la Iniciativa, solamente Guatemala tenía una población superior a los 5 millones de habitantes en 1982, y de ninguno puede decirse *realmente* que cuente con recursos abundantes; lo que es particularmente válido para las economías de las islas del Caribe. Asimismo, en referencia concreta a los países del Caribe, si bien pudo haber existido cierta capacidad de expansión inmediata para la producción y venta de productos como el azúcar, el ron, la bauxita, algunos productos agropecuarios, prendas de vestir y derivados del petróleo, no podía decirse lo mismo de la mayor parte de los otros productos.

Un aspecto de suma importancia es la dinámica de producir para el mercado de los Estados Unidos y vender ahí con éxito. Aun pasando por alto los obstáculos jurídico-institucionales, tales como los requisitos sanitarios, aspectos ambientales, duras críticas a los subsidios y a una supuesta subvaloración de los productos a fin de conquistar porciones del mercado, de todos modos

las dificultades habrían sido enormes. Se trataba, entre otras cosas, de producir los artículos en tamaños y cantidades apropiados a precios competitivos, embalarlos adecuadamente para los diversos mercados o sectores del mercado y entregarlos oportunamente. La solución de esos problemas requiere contar, entre otras cosas, con modernas instalaciones de producción, alta productividad, infraestructura nacional apropiada, tanto física como institucional, fiscalización estricta de la calidad, amplio conocimiento del mercado y grandes presupuestos para fines publicitarios. A esto se agrega el recargo por costos de transporte, relativamente elevados. Sin embargo, hubiera sido razonable prever que los costos de transporte disminuirían a medida que aumentara el volumen del comercio.

Este breve análisis pone de relieve las realidades del mercado extranjero, e indica que la tarea nunca sería fácil y que, por lo tanto, se habría necesitado un cambio radical de aptitudes, prácticas, estrategias, etc., de los países. Estos cambios debieron haber sido apropiados para mitigar las expectativas demasiado optimistas de lograr éxito a corto plazo.

IV

Algunas iniciativas recientes

Las limitaciones de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y aun de las medidas administrativas complementarias para alcanzar los objetivos enunciados del Programa, pronto fueron comprendidas por muchos, incluso por miembros del Congreso y el Gobierno de los Estados Unidos. A instancias de los gobiernos y organizaciones interesadas del Caribe, se han propuesto diversas medidas para mejorar el Programa.

Estas culminaron en un proyecto de ley, que después de haber sido objeto de observaciones y estudio por parte de diversos órganos, fue aprobado el 20 de junio de 1989 por la comisión de medios y arbitrios de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos como proyecto "H.R. 1233 Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1989" (Ley complementaria de

1989 para la recuperación económica de la cuenca del Caribe). Se prevé que dicho proyecto de ley sea presentado en breve al pleno de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos para su estudio. El proyecto de ley cuenta, según parece, con el apoyo, en general si no en todos sus detalles, del Gobierno y de diversas partes interesadas del sector privado.

Entre las características principales del nuevo proyecto de ley figuran las siguientes:

—La Ley Complementaria de 1989 para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, no tendría fecha de caducidad, lo que la convertiría en una característica permanente de la política comercial de los Estados Unidos.

—En cuanto a los textiles y las prendas de vestir (que no son admisibles a la exención de derechos de acuerdo con la ley de 1983), el pro-

grama actual negociado por el Gobierno sobre nivel de acceso garantizado (Guaranteed Access Level (GAL) Programme), en virtud del cual los productos confeccionados con materiales de los Estados Unidos en los países del Caribe, incluidos en la Iniciativa, ingresan en los Estados Unidos sujetos únicamente al pago de derechos sobre el valor agregado a estos materiales, se convertiría en un programa reglamentado por la ley. Además, el GAL se aplicaría también a productos confeccionados con materiales extranjeros que estén en situación de "déficit crítico". *Se concedería exención de derechos al valor total de los productos importados al amparo del programa GAL, fabricados con materiales norteamericanos y con materiales importados, consignados en una lista estatutaria.*

—Respecto de los productos que no estaban exentos del pago de derechos (véase la página 128), los gravámenes se reducirían en un 50% *salvo* para el calzado de cuero, el petróleo y sus derivados y el atún envasado. El valor agregado en los países del Caribe a los artículos confeccionados o elaborados totalmente a partir de materiales o ingredientes de los Estados Unidos, estaría exento del pago de derechos.

—Se establecería un nivel mínimo a la cuota de importación de azúcar, fijado según el contingente de 371 449 toneladas netas de 1989.

—El etanol producido en fábricas mediante el proceso de fermentación completa seguiría gozando de exención de derechos, pero las importaciones de etanol destilado y no fermentado en países del Caribe incluidos en la Iniciativa estarían sujetas a ciertas restricciones cuantitativas.

—A partir de enero de 1991 se promulgarán nuevas normas de origen para las importaciones provenientes de los países del Caribe incluidos en la Iniciativa, a base de modificaciones en el Sistema armónico de clasificación arancelaria (Harmonized System Tariff Classification).

—La exención del pago de derechos para los

residentes de los Estados Unidos que regresan de los países del Caribe incluidos en la Iniciativa aumentará de 400 a 600 dólares.

La pregunta obvia es si el nuevo proyecto, una vez que se convierta en ley, permitirá a los países alcanzar los objetivos de la Iniciativa. Si se considera aisladamente, tal resultado parece dudoso, aunque el nuevo proyecto mejora la ley actual. En primer lugar, la aprobación del nuevo proyecto de ley, en su forma actual, no es absolutamente segura, puesto que existen grupos de intereses especiales que pueden plantear objeciones. En segundo lugar, el nuevo proyecto, como la ley existente, guarda silencio en materia de inversiones, salvo de manera indirecta al mejorar el acceso al mercado. Pero ¿basta este acceso para atraer inversiones extranjeras o de los Estados Unidos? Sólo con el tiempo se sabrá, pero quizá haya otros factores en las economías nacionales que sean más importantes. En tercer lugar, la característica de "permanencia" del proyecto de ley es una evidente ventaja; sin embargo, podría convertirse en un freno a la urgencia que puede provocar una fecha de caducidad fija. En cuarto lugar, el proyecto de ley guarda virtualmente silencio respecto de las barreras no arancelarias, con la salvedad importante de las cuotas de importación de azúcar y la modificación del procedimiento acumulativo en materia de medidas contra las "prácticas comerciales desleales". En el caso del azúcar, varios países se hallan en proceso de racionalizar su industria, pero las reducciones de las cuotas que les estaban asignadas por los Estados Unidos han sido muy drásticas. La cuota fijada para 1989 dará una base razonable a una industria que proporciona empleo a tantas personas. La cláusula acumulativa beneficiará aparentemente de manera inmediata por lo menos a una pequeña industria pesada. Finalmente, es probable que las reducciones del 50% de los derechos no constituyan un gran incentivo, puesto que el nivel de muchas tasas de gravámenes ya es bastante bajo.

V

Observaciones

En el Programa de la Iniciativa participan los Estados Unidos, superpotencia donante, varios Estados soberanos y unos cuantos territorios no autónomos del Caribe. Del análisis anterior se habrá deducido claramente que el Programa es básicamente de carácter unilateral, partiendo del lado del donante, aun cuando algunos beneficiarios pudieron exponer su situación para lograr una mayor asistencia a la región.

El Programa no ha tenido el éxito previsto y la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, que lleva el sello legislativo del Congreso de los Estados Unidos, presenta muchas desventajas (excepciones y cláusulas restrictivas) que limitan su capacidad de alcanzar los objetivos enunciados. Asimismo, al suscribir las disposiciones definitivas, no se aprovechó la oportunidad para eliminar o mitigar algunos de los obstáculos que presentan otras decisiones legislativas o ejecutivas (entre las que se incluyen requisitos de cuotas y medidas especiales de protección de diversa índole). Por consiguiente, es muy comprensible que los países beneficiarios deseen proseguir con ahínco los esfuerzos encaminados a la modificación del Programa, de manera que éste pueda alcanzar los objetivos enunciados, que coinciden con los objetivos de los países de la cuenca del Caribe. Últimamente, se ha hecho más publicidad y se ha producido una creciente presión a fin de que se adopten medidas concertadas para obtener mayores concesiones. La posibilidad de que tales esfuerzos produzcan resultados es buena, como se señaló en la sección anterior.

Existen algunos otros aspectos que deben tenerse en cuenta en el marco de los objetivos del Programa de la Iniciativa, entre los que figuran: el carácter básicamente transitorio de la asistencia financiera y técnica; y las realidades económicas contemporáneas a nivel mundial y nacional.

Por definición, la asistencia financiera y técnica es de índole transitoria, puesto que su motivación se vincula a la necesidad de superar algún problema o situación de orden temporal. Así pues, aparte de las limitaciones de la capacidad o

la disposición de los donantes para prestar esta asistencia indefinidamente, está también la expectativa implícita de que el problema para el cual se buscó la asistencia se resuelva a mediano o corto plazo. No cabe prever que la prórroga constante de este plazo continúe indefinidamente, y quizá nos estemos acercando al límite.

Las realidades económicas mundiales y nacionales pueden afectar evidentemente la situación actual, mediante la modificación de las prioridades políticas o la capacidad de pago, aun cuando exista voluntad para hacerlo. La tendencia de fenómenos como los ciclos de producción, los cambios tecnológicos y la competitividad internacional puede repercutir de manera significativa en las economías frágiles y puede incluso afectar arreglos económicos anteriormente logrados. Por consiguiente, la responsabilidad de crear las condiciones necesarias para hacer frente a los efectos de cualesquiera cambios en las economías nacionales recae evidentemente en los gobiernos nacionales (de los países de la Cuenca del Caribe).

Mientras se hacen esfuerzos para beneficiarse al máximo de los mecanismos proporcionados en condiciones de favor, el peso del empeño debe concentrarse en las actividades sociales y económicas concebidas para adaptarse y ajustarse a las realidades de manera congruente con una mayor capacidad de producir con eficiencia y de aumentar la producción total.

A base de las tendencias actuales, el pronóstico para el próximo decenio es oscuro. A este respecto, resulta particularmente apropiado lo que se afirma en una publicación reciente (Secretaría del Commonwealth, 1988) en el sentido de que el desarrollo a largo plazo dependerá más del trabajo arduo, la creatividad, la productividad y el ahorro sostenidos de parte de los particulares y las empresas, en el marco de políticas oficiales sensatas de apoyo y facilitación, que de cualesquiera planes y proyectos grandiosos.

Por consiguiente, el Programa de la Iniciativa debe considerarse sencillamente como un

compás de espera que permite hacer una pausa, mientras los países beneficiarios realizan grandes ajustes y crean nuevas estructuras. En consecuencia, la pregunta pertinente consiste en saber si los países están haciendo lo suficiente para que en el año 1997 (o 2007) estén produciendo con eficiencia para el consumo interno y haciendo exportaciones en una economía mundial dinámica. Se requieren esfuerzos para crear una nueva mentalidad en lo relativo a la producción, la co-

mercialización y las realidades internacionales. Pero también hay que emprender actividades complementarias a fin de fomentar, en el plano interno, el ahorro, las inversiones, la investigación pura y aplicada y la capacitación. Pero es mucho más importante la necesidad de formular políticas macroeconómicas adecuadas de apoyo, con el fin de facilitar el proceso y proporcionar bienestar económico a todos los ciudadanos de los países de la cuenca del Caribe.

Bibliografía

- Banco Mundial (1988): *The Caribbean: Export Preferences and Performance*, a World Bank Country Study, Washington, D.C.
- Bennett, Karl (1987): The Caribbean Basin Initiative and its implications for CARICOM exports, *Social and Economic Studies*, vol. 36, N° 2, Kingston, junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Oficina de la CEPAL en Washington, D.C. (1989): *Economic survey of the United States 1988* (LC/WAS/1.5), 26 de junio.
- _____, Oficina Subregional de la CEPAL en México (1986): La Ley de los Estados Unidos sobre la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (1ª parte), documento preliminar elaborado por Alvaro de la Ossa para discusión interna, México, D.F., julio.
- _____, Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe (1984): *The Caribbean Basin Initiative: Pros and Cons* (Internal Paper).
- _____, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe (1982): *Secretarial Note on the Caribbean Basin Initiative* (CEPAL/CARIB/82/17), Puerto España, diciembre.
- Congreso de los Estados Unidos de América (1983): *The Caribbean Basin Economic Recovery Act*, Public Law N° 98-67, Title II, Washington, D.C.
- Connell-Smith, Gordon (1984): The Grenada invasion in historical perspective: from Monroe to Reagan, *Third World Quarterly*, vol. 6, N° 2, abril, Londres.
- Diálogo Interamericano (1984): *Las Américas en 1984: año de decisiones. Informe del Diálogo Interamericano*, Washington, D.C., Aspen Institute for Humanistic Studies.
- _____, (1983): *Las Américas en una encrucijada. Informe del diálogo Interamericano*, Washington, D.C., The Wilson Center.
- Domínguez, Jorge I. (1980): The United States and its regional security interests: the Caribbean, Central and South America, *Dedalus*, Boston, vol. 109, N° 4, otoño.
- Equizábal, Cristina (ed.) (1988): *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- Estados Unidos de América, Departamento de Comercio, International Trade Administration, U.S. and Foreign Commercial Service (1988): *The Caribbean Basin Initiative (c.m). 1988 Guidebook for Caribbean Basin Exporters*, Washington, D.C.
- _____, (1986): *The Caribbean Basin Initiative. 1986 Guidebook*, Washington, D.C.
- _____, Bureau of the Census (1984 y 1987): *U.S. General Imports and Imports for Consumption* (FT 135), Washington, D.C., diciembre.
- _____, Departamento de Estado, Bureau of Public Affairs (1983): Statement by Secretary of State George Schultz before the Senate Finance Committee on the Caribbean Basin Economic Recovery Act, *Current Policy*, N° 477, Washington, D.C. 13 de abril.
- _____, General Accounting Office (1988): *Caribbean Basin Initiative: Impact on Selected Countries*, Report to the Chairman, Subcommittee on Western Hemisphere and Peace Corps Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington, D.C., julio.
- _____, Cámara de Representantes, Committee on Ways and Means (1989): H.R. 1233. The Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1989, *Press Release*, N° 8-A, Washington, D.C., 20 de junio.
- _____, International Trade Commission (1988): *The Use and Economic Impact of vsus Items 806.30 and 807.00*, Report to the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, USITC Publication N° 2053, Washington, D.C., enero.
- Gill, Henry S. (1985): Aspectos comerciales de la Iniciativa estadounidense para la cuenca del Caribe, *Capítulos del SELA*, N° 9, Caracas.
- Office of the Press Secretary to the President of the United States (1982): Press release of Statement of the President of the United States submitting the Draft Bill on the cbi to the U.S. Congress, 17 de marzo.
- Overseas Development Council (1985): The Caribbean Basin Initiative: Update, *Policy Focus*, N° 3, Washington, D.C.
- Pastor, Robert (1982): Sinking in the Caribbean Basin, *Foreign Affairs*, vol. 60, N° 5, verano.

- Pelzman, Joseph y Gregory K. Schoepfle (1988): The impact of the Caribbean nations's exports and development, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, N° 4, julio.
- Phillips, Glenn O. y Talbert O. Shaw (ed.) (1987): *The Caribbean Basin Initiative: Genuine or Deceptive?: An Early Assessment*, Baltimore, Morgan State University Press.
- Secretaría del Commonwealth (1988): *Caribbean Development to the Year 2000: Challenges, Prospects and Policies*, Londres, junio.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1988): *La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: Situación Actual y Perspectivas* (selec./xvi. O/Di N° 2), Caracas, junio.
- Trinidad and Tobago Export Development Corporation (1987): *The Performance of the cbi to Date*, Puerto España, 22 de junio.