



CHEMONICS INTERNATIONAL INC.



**PROGRAMA PARA LA ADMINISTRACION DE TRATADOS COMERCIALES  
INTERNACIONALES DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DOMINICANA**

Programa de Competitividad y Políticas de la República Dominicana  
Contrato No. 517-C-00-03-00110-00

Presentado a:  
USAID/ Santo Domingo

Preparado por:  
**Jorge Molina Larrondo**  
Chemonics International Inc

**Septiembre, 2004**

## INDICE

---

SIGLAS		i
RESUMEN Y CONCLUSIONES		v
SECCION I	INTRODUCCIÓN	I-1
	A. Antecedentes	I-1
	B. Objetivo	I-5
SECCION II	LA ADMINISTRACION DE TRATADOS	II-7
	A. Funciones Administrativas	II-8
	B. Designación y Modificación de la Dependencia Responsable	II-11
	C. Temas en la Agenda del Administrador	II-11
	C1. Temas Incluidos en las Negociaciones	II-11
	C2. Países de Mayor Relevancia Comercial, Zonas Geográficas y Organismos Multilaterales	II-16
	C3. Sectores más Importantes y de Mayor Sensibilidad para el País o en los que Mantiene una Presencia más Prominente en Foros Internacionales y que Incluso son Sujetos a Acuerdos Particulares dentro de la OMC y en otros Foros tales como Agropecuario, Textil, y Farmacéutico	II-18
	D. Mecanismos de Administración y Coordinación	II-21
	E. Funciones de Transparencia	II-27
	F. Mecanismos de Consultas y Solución de Controversias	II-34
	G. Funcionamiento de los Comités	II-37
	H. Reportes	II-39
	I. Apoyos de Otras Dependencias	II-40
	J. Relación con el Sector Privado	II-41
	K. Participación de la Sociedad en Temas Ambientales y Laborales	II-43
SECCION III	DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN	III-45
	A. Objetivos	III-47
	B. Estrategia	III-47
	C. Acciones a Seguir	III-47
BIBLIOGRAFIA		51
ANEXO A	Ejemplos de Administración de Tratados en Brasil, Estados Unidos Y México	A-53
ANEXO B	Listado de Personas Entrevistadas	B-61
ANEXO C	Términos de Referencia	C-63

## SIGLAS

---

AAP	Acuerdo de Alcance Parcial
ACE	Acuerdo de Cooperación Económica
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AIRD	Asociación de Industrias de la República Dominicana
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
APEC	Foro de Cooperación Asia Pacífico
BANCENTRAL	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BS	Bienes Sensibles
CA	Centroamérica
CAD	Código Antidumping de la OMC
CAMEX	Cámara de Comercio Exterior de Brasil
CARICOM	Comunidad del Caribe
CSG	Código de Salvaguardas de la OMC
CEI-RD	Centro de Exportaciones e Inversiones de la República Dominicana
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe promovida por el gobierno de los Estados Unidos de América (Caribbean Basin Initiative)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CI-CE	Chemonics International – Centro de Estrategia
CNNC	Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales
CONEX	Consejo Consultivo del Sector Privado de Brasil
DGA	Dirección General de Aduanas
DICOEX	Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Externos
DOC	Departamento de Comercio de Estados Unidos
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
DSM	Acuerdo para la Aplicación del Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC
EPA	Agencia para la Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos de América
EU	Estados Unidos de América
FAS	Free-Along-Side (Al lado del Barco)

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDA	Administración de Alimentos y Drogas de Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Free-on-Board (Puesto en el Barco)
GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (General Agreement on the Trade of Services)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade)
GCYM	Grupo sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC
GORD	Gobierno de la República Dominicana
HRW	Human Rights Watch
IED	Inversión Extranjera Directa
ITA	Information Technology Agreement (Acuerdo sobre Tecnología de la Información)
ITC	Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos
ISO	Organización Internacional de Normalización
MA	Bienes de Impacto al Medioambiente
MCC	Mercado Común Centroamericano
MSC	Mecanismo de Solución de Controversias
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONFED	Oficina del Ordenador Nacional de los Fondos Europeos de Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RD	República Dominicana
RO	Reglas de Origen
RZF	Régimen de Zonas Francas
SAC	Sistema Armonizado de Comercio
SCE	Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura

SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, ahora Secretaría de Economía
SEF	Secretaría de Estado de Finanzas
SEIC	Secretaría de Estado de Industria y Comercio
SEREX	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
SET	Secretaría de Estado de Trabajo
SPS	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures)
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia
TBT	Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio de la OMC (Agreement on Technical Barriers to Trade)
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TR	Términos de Referencia
TRIMS	Acuerdo sobre Aspectos Relacionados con el Comercio con las Medidas de Inversión (Agreement on Trade Related Investment Measures)
TRIPS	Acuerdo sobre Aspectos Relacionados con el Comercio con la Protección Intelectual (Agreement on Trade Related Intellectual Property)
UE	Unión Europea
USA	Estados Unidos de América
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
USITC	United States International Trade Commission (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos de América)
USTR	United States Trade Representative (Representante Comercial de los Estados Unidos de América).

**Se publicó esta obra con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos bajo el contrato No.517-C00-03-00110-00. Las opiniones expresadas aquí adentro pertenecen al autor de este informe y no reflejan forzosamente ni la perspectiva de la AID ni la de Chemonics International Inc.**



## **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

---



---

## Resumen y Conclusiones

A lo largo de los últimos ocho años, el gobierno de la República Dominicana (RD) ha impulsado el papel del comercio exterior como factor de desarrollo del país. Ello se ha reflejado en el crecimiento de la participación de la RD en foros internacionales, la negociación de tratados comerciales y el desarrollo del régimen de zonas francas. Esta tendencia seguramente habrá de continuar durante la segunda administración del Presidente Leonel Fernández (2004-2008), quien apoyó al sector exportador durante su primera gestión (1996-2000) y el que como presidente electo realizara diversas entrevistas con presidentes europeos y del continente americano para promocionar las ventajas de la RD como socio comercial y destino de la inversión extranjera directa<sup>1</sup>.

Los tratados comerciales firmados por la RD adquieren mayor relevancia para la economía nacional día a día por su número, ámbito de aplicación y complejidad. A partir del 2005 estos tratados, las negociaciones que habrán de concluir en este año, en especial la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la entrada en vigor del DR-CAFTA, habrán de transformar sustancialmente las características y la dinámica del mercado dominicano. Esta coyuntura requiere que el Gobierno de la República Dominicana (GORD) cuente con una oficina que tenga las atribuciones legales y los recursos necesarios para administrar los tratados comerciales en vigor, y aquellos en vías de negociación, con el fin de maximizar los beneficios derivados de los mismos, diseñar mecanismos que propicien una transición adecuada, evitar dislocaciones en la economía y representar los intereses de la industria ante los foros de consultas y solución de controversias, minimizando los efectos negativos en el aparato productivo.

De manera de apoyar el proceso de liberalización y apertura de la economía dominicana, y de dar congruencia a las posturas de negociación, se requiere actualizar el marco legislativo que ampara los compromisos internacionales del país. El atraso y las deficiencias de las leyes dominicanas quedaron de manifiesto a partir de la firma del DR-CAFTA. Las áreas que requieren de una atención inmediata son aquellas que establecen los procesos aduaneros, las medidas sanitarias y fitosanitarias, el proceso de normatividad y evaluación de la conformidad, la protección de la propiedad intelectual, la protección al medio ambiente y la regulación del comercio electrónico. Además, el marco regulatorio dominicano carece de reglamentos que definan y establezcan los parámetros para el cumplimiento de las disposiciones para protección de la propiedad industrial e intelectual, del medio ambiente y el funcionamiento de los mecanismos de protección en contra de prácticas comerciales ilegales.

---

<sup>1</sup> La necesidad que tiene la RD de conseguir a la brevedad posible un crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) para librar la difícil situación financiera por la que atraviesa refuerza esta opinión. Es muy poco probable que se pudiera llegar a un arreglo con este organismo sin el compromiso del gobierno dominicano de continuar con el régimen de apertura y liberalización de la última década.

Asimismo, y a diferencia de otros países, la regulación dominicana no prevé la creación de un área para la administración de los tratados comerciales y las atribuciones necesarias para desempeñar esta labor. El decreto por el que se crea la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Externos (DICOEX) no le asigna las capacidades operativas y de coordinación con otras entidades nacionales que en otros casos se asignan en las leyes que dan origen a las distintas Secretarías de estado.

Las funciones que debe cubrir el ente administrador incluyen las de:

1. Seguimiento;
2. Instrumentación;
3. Vigilancia;
4. Investigaciones por prácticas ilegales o dañinas;
5. Solución de controversias;
6. Punto de contacto;
7. Promoción;
8. Procedimientos administrativos;
9. Generación de información;
10. Identificación de necesidades sujetas de los programas de cooperación técnica y de creación de capacidades comerciales<sup>2</sup>;
11. Señalar las carencias de infraestructura que requieren los tratados y que atraigan mayores inversionistas del extranjero; y
12. Establecer prioridades de acción.

Las funciones de administración se vuelven más importantes en los casos en que existen marcadas diferencias entre los países signatarios, como en el Foro de Cooperación Asia Pacifico (APEC), o cuando existen quejas de ciertos sectores respecto de la negociación. En el caso del DR-CAFTA, la Comisión Administradora de Libre Comercio, en colaboración con el ente encargado de la administración del tratado en cada país, podrán corregir estos problemas y generar una transición ordenada.

Los acuerdos operativos en materia de comercio internacional entre las Secretarías de Estado de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio, más allá de las atribuciones que indica la ley, hacen más complejo la administración de los tratados comerciales en la RD. Mientras que la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX) representa al país en la mayoría de las negociaciones comerciales, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) se encarga del manejo y administración de los tratados, a pesar de deficiencias importantes en la comunicación entre ambas dependencias, que se refleja en la falta de congruencia en los compromisos adquiridos en distintos foros<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En el DR-CAFTA, ALCA y otros tratados comerciales este apartado se identifica como “trade capacity building” y sustituye al apartado de cooperación técnica.

<sup>3</sup> Este comentario lo ratificaron varios funcionarios de la OMC consultados para este reporte, quienes indicaron que este tema se ha tratado con el GORD a partir de la última revisión de las políticas comerciales de la RD en 2002 y en el reporte del Grupo de Economías más Pequeñas del ALCA, publicado en agosto del 2003. La postura de la OMC se refleja en el Reporte Comercial de 2004 (World Trade Report), publicado en la primera quincena de septiembre del 2004, y en las declaraciones de su Director General, Dr. Supachai Panitchpakdi.

## ***Opciones de organización***

En base a la experiencia internacional<sup>4</sup>, lo más conveniente es que el ente que hace la negociación se encargue de la administración con objeto de desarrollar especialistas en cada uno de los temas de la agenda internacional y minimizar errores en la interpretación del texto y en los procesos de implementación. De esta manera, el gobierno del Presidente Leonel Fernández enfrenta básicamente dos opciones:

- 1) *Crear un ente independiente*, con nivel de Secretaría de Estado, dedicado exclusivamente a los temas de comercio internacional, donde se reúna la experiencia desarrollada principalmente en SEIC y SEREX, encargado de negociar, administrar los tratados comerciales y de inversión del país y coordinar a las diferentes entidades del gobierno responsables de los temas negociados, como aduanas, agricultura, medio ambiente y servicios en general; o
- 2) *Adecuar y hacer cumplir la legislación nacional* para que la DICOEX cuente con todas las atribuciones y los medios necesarios para coordinar de manera adecuada al resto de las dependencias nacionales.

La *primera opción* puede representar para el nuevo gobierno un mayor gasto de capital político, al tener que reorganizar parte de la administración pública y requerir de los consensos para ello. Los primeros meses del nuevo gobierno ofrecen una ventana de oportunidad para tomar esta decisión.

Sin embargo, a largo plazo puede ser la solución preferida ya que ofrece la posibilidad de desarrollar especialistas en los diferentes temas de la agenda de negociaciones internacionales y ofrece apoyo inmediato en el área de comercio exterior a las dependencias que hasta la fecha han tenido poca participación en temas de comercio exterior, como son las Secretarías de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Trabajo, quienes juegan un papel clave en el DR-CAFTA y posiblemente en el ALCA. Asimismo, eliminaría los problemas de comunicación y coordinación entre las dependencias que son comunes hasta hoy.

La *segunda opción* puede parecer más sencilla, al aprovechar la estructura vigente en la administración pública, pero requiere que el Ejecutivo y el Congreso colaboren en el diseño y aprobación de las leyes, reglamentos y resoluciones que la DICOEX necesita tener para el “standing” adecuado y ejercer sus funciones. Por otra parte, requiere dotar a esta Dirección de mayores recursos y de entrenamiento a su personal, sobre todo en la aplicación de medidas relacionadas con prácticas ilegales de comercio, solución de controversias y comercio de servicios, donde existe experiencia muy reducida. Por otra parte, requiere de atención especial para corregir los problemas de comunicación entre las dependencias del gobierno nacional.

## ***Transparencia***

Un tema muy importante que refleja las deficiencias de comunicación entre las Secretarías de Estado es el de transparencia. Tanto la OMC como los tratados de libre comercio (TLCs) exigen

---

<sup>4</sup> Este reporte presenta los casos de Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos y México.

a los países signatarios notificar con antelación la creación o modificación de sus políticas comerciales, las decisiones que afecten los aranceles y las medidas no arancelarias del país, los reglamentos técnicos y métodos para evaluar la conformidad, las medidas sanitarias y los métodos para verificar su cumplimiento, medidas de salvaguarda, de *antidumping*, para protección a la propiedad industrial e intelectual, relacionadas con el comercio de servicio y los procesos de compras gubernamentales y aquellas medidas para la inversión extranjera directa relacionadas con el comercio internacional, entre otras. La RD no cumple con algunas de estas notificaciones y ello ha sido sujeto de una llamada de atención de la OMC<sup>5</sup>.

Por su parte, las notificaciones y los comentarios que el sector privado y el gobierno pueden emitir sobre las notificaciones de otros países, son instrumentos para evitar la creación de sorpresas para los exportadores e importadores o de obstáculos al comercio. Se aconseja que exista un solo punto de contacto para todos los efectos de notificación que se encargue de distribuir y recolectar los comentarios del resto de las dependencias oficiales y del sector privado.

### ***Funciones de apoyo a la administración de los tratados***

Sin importar la opción que se decida utilizar para la administración de los tratados, es necesario incorporar a otras dependencias para apoyar la penetración en los mercados internacionales de las empresas dominicanas. Estas tareas incluyen:

1. Promoción de sistemas de calidad y de normas que generen productos y servicios competitivos a nivel regional e internacional;
2. Identificación de la oferta exportable;
3. Identificación de la demanda potencial de los productos dominicanos;
4. Generación de inteligencia de mercado;
5. Apoyos a las empresas pequeñas y medianas;
6. Previsiones para minimizar los efectos de la liberalización sobre el mercado laboral;
7. Promoción del país como destino de la inversión extranjera directa (IED) en todo el territorio y no solamente en las zonas francas;
8. Generación de la infraestructura que apoye la actividad comercial y haga más atractivo al país a los ojos de la inversión extranjera directa; y
9. Elaboración de proyectos para apoyar la creación de capacidades comerciales.

Estas funciones involucran tanto al sector público como al privado pero el ente administrador debe coordinarlas.

### ***Consultas y solución de controversias***

Hasta la fecha, la RD ha participado y utilizado de manera muy restringida los mecanismos de consultas y solución de controversias internacionales. Es necesario establecer atribuciones legales que amparen estas actividades, en particular cuando la constante apertura y creciente liberalización de la economía dominicana previenen la posibilidad de que los productores del

---

<sup>5</sup> Revisión de las Políticas Comerciales (*Trade Policy Review*) de la RD 2002. Otras referencias se encuentran en las evaluaciones realizadas por diferentes comités de la OMC, como el de Obstáculos Técnicos y el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

país acudan a dichos mecanismos y de que el gobierno sea sujeto de una querrela por parte de alguna de los otros países signatarios de los tratados a los que pertenece.

### ***Relaciones con el sector privado***

Resulta prioritario reconstruir la relación con el sector privado luego de la negociación del DR-CAFTA. Hasta entonces, la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC) servía como canal oficial de la postura del sector privado. Sin embargo, en las veinte entrevistas que se realizaron con directivos de diferentes sectores industriales para este reporte, quedó de manifiesto la insatisfacción por las restricciones de acceso generadas por el equipo negociador de la SEIC, en particular al final de la negociación, cuando se tomaron las decisiones de mayor impacto. Los sectores más preocupados son el agropecuario, el farmacéutico y algunas áreas de servicios.

La negociación del DR-CAFTA abre las posibilidades, y la necesidad, de incorporar al sector privado a los trabajos de los diferentes comités y grupos de trabajo derivados del tratado. Mientras que estos comités están diseñados para incluir en sus reuniones exclusivamente a funcionarios del gobierno, el texto indica la necesidad de las aportaciones del sector privado. Esta tarea adquiere mayor relevancia ante la oposición de ciertos sectores productivos, en particular el sector agropecuario.

A diferencias de otros tratados, el DR-CAFTA establece el compromiso de dar acceso a la sociedad en general a la información generada en los temas relacionados con aspectos ambientales y laborales. La experiencia indica la necesidad de generar mecanismos para atender de cerca a las organizaciones no gubernamentales, en particular a las defensoras del medio ambiente y de los derechos de los trabajadores, las que generaron este compromiso y que son capaces de desarrollar campañas que pueden ser muy nocivas a los intereses de cualquier gobierno. En las conversaciones con los funcionarios de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales que participaron en las negociaciones del DR-CAFTA quedó de manifiesto la necesidad de contar con dicha área, en especial por la subestimación de estos funcionarios a las capacidades de las organizaciones ambientalistas ubicadas en Estados Unidos.

La administración de cualquier tratado requiere contar con un grupo de apoyo por parte del sector privado y de otros sectores de la población, como el académico, el laboral y el político. Para ello, el ente responsable de la administración necesita informar veraz y oportunamente sobre el desempeño de los diferentes tratados, generar estadísticas creíbles y reportes periódicos. Para ello la experiencia de otros países como Brasil, Canadá, Estados Unidos y México puede ser relevante.

### ***Relación con el Congreso***

Es necesario mantener abiertos los canales de comunicación con el Congreso especialmente después de que varios Senadores y Diputados formaron parte de la delegación que participó en las negociaciones del DR-CAFTA. Ello les permitió entender mejor los puntos sensibles de la negociación y la complejidad de la agenda de negociaciones internacionales. Pero lo más relevante en este sentido es que se estableció un precedente para otras negociaciones futuras.

La buena relación con el Congreso es necesaria especialmente para lograr que se diseñen y aprueben en tiempo los ajustes necesarios al marco legislativo que permitan maximizar los beneficios que ofrece cualquier tratado. Las negociaciones con Estados Unidos demostraron la necesidad de actualizar diferentes leyes y de crear otras, como una ley que establezca los procedimientos para la creación de reglamentos técnicos y normas, con la participación del sector privado, y de actualizar otras, en particular la que establece el régimen de propiedad intelectual y la ley de comercio electrónico.

Uno de los proyectos más útiles es la elaboración de una ley general que establezca las pautas, directrices de la elaboración, aplicación y conducción de la política comercial internacional en la RD, asigne responsabilidades a los diferentes actores involucrados y establezca patrones de evaluación. La negociación con Estados Unidos y en el ALCA ha demostrado las carencias de la regulación dominicana, en particular los huecos en la legislación vigente. Los preparativos que son necesarios para la aprobación del DR-CAFTA permiten corregir estos problemas y prevenir otros similares que pueden surgir luego de que concluya la Ronda Doha y el ALCA.

Mantener una buena relación es particularmente importante en una democracia como la RD, donde el Presidente no necesariamente cuenta con una mayoría que apoye sus propuestas legislativas. Uno de los medios más efectivos para lograrlo es que la oficina encargada de la administración de los tratados informe oportunamente a los comités y grupos de trabajo responsables del comercio internacional del poder legislativo de las tareas realizadas y de los logros conseguidos, pero también de los obstáculos que se enfrentan, y de preferencia involucrar al Congreso en las tareas que se llevan a cabo. De lo contrario, si el Congreso se siente que no está siendo informado debidamente o que está recibiendo información distorsionada, se corre el riesgo de generar diferencias innecesarias.

El Congreso puede convertirse en un aliado muy importante que promueva la aprobación del DR-CAFTA ante sus similares del MCC y de EU. La influencia que pueden ejercer los congresistas dominicanos ante los congresistas de EU puede ser complementaria de los trabajos de cabildeo que realice el gobierno nacional para conseguir la aprobación del DR-CAFTA. Un ejercicio similar habrá de surgir a la conclusión de las negociaciones con Canadá y no se puede olvidar el papel que jugará el Congreso para la aprobación del ALCA y la Ronda Doha el próximo año.

### ***Relaciones con ONGs y otros grupos***

La firma de un TLC abre la puerta a las presiones de las ONGs, en particular las ambientalistas que cuentan con redes capaces de generar mucha presión sobre cualquier gobierno de la región. Grupos como el *World Wildlife Fund*, *The Audubon Society* y *Earth Island Institute* han sido responsables de presiones a los gobiernos de Costa Rica, Chile y México que han resultado incluso en cambios legislativos en favor de un mejor cuidado de las tortugas, delfines, ciertas especies de aves y del desarrollo del ecoturismo.

Las presiones de las ONGs ambientalistas se enfocan hacia el cumplimiento de las leyes, reglamentos técnicos y normas para la protección y conservación del medio ambiente, de las que

carece la RD. A partir de la negociación del NAFTA su argumento principal ha sido que en los países menos desarrollados, como aquellos de América Latina y el Caribe, aunque existan normas para protección ambiental, éstas no se cumplen, lo que genera un subsidio ilícito a los productores que operan en estas regiones. Esto ha afectado a los sectores industriales que tienen grandes ventajas potenciales de penetración en el mercado de EU, como el sector productor de muebles y otros productos de madera, alimentos, cuero, productos de metal, de plástico y hule e impresos<sup>6</sup>.

Además del cumplimiento de las normas, las ONGs ambientalistas abogan por el uso de métodos y procesos de producción que generen una contaminación mínima, lo que implica contar con tecnologías que son costosas y que pueden hacer perder su competitividad a algunas empresas. Entre las propuestas de estas ONGs se cuentan el uso de métodos orgánicos de cultivo, la producción y uso de gasolinas de alto octanaje y bajo contenido de azufre, la instrumentación de filtros y otros dispositivos para minimizar las descargas de contaminantes (p.e. en las empresas productoras de pinturas y otros productos químicos, autopartes, autos, productos metálicos, etc.), la creación de zonas de protección a especies amenazadas o en peligro de extinción (conforme a los principios de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres o CITES) o la adopción de normas sobre eco-etiquetado.

La RD debe prever que su enorme biodiversidad y variedad de su ecosistema atraerá la atención de diversas ONGs, de la misma manera que sucedió en Costa Rica después de que firmara en 1993 un TLC con México. Desde entonces, *Earth Island Institute*, *Sierra Club* y *World Wildlife Fund* tienen oficinas en este país.

Existen también organismos estadounidenses especializados en derechos laborales y derechos humanos que han elaborado posturas muy detalladas sobre el papel del factor en las negociaciones comerciales y que han dado un seguimiento muy especial a estos temas en Centroamérica y el Caribe, como *Human Rights Watch (HRW)* y *Citizens Trade*, quienes han monitoreado el tema laboral desde el inicio del DR-CAFTA. HRW ha escrito varios reportes sobre el maltrato a trabajadores en El Salvador, Guatemala, Haití y RD<sup>7</sup>. En particular el reporte sobre las condiciones laborales en dos maquiladoras de El Salvador, “Indiferencia Deliberada: La Incapacidad de El Salvador para Proteger los Derechos Laborales,<sup>8</sup>” y el reporte sobre las condiciones laborales en Guatemala en el 2003<sup>9</sup> sirvieron para que el partido demócrata demandara incluir en el DR-CAFTA cláusulas más estrictas que garantizaran el respeto a los derechos laborales en Centroamérica y el Caribe. A estas quejas se sumaron otros grupos que han denunciado malos tratos a los trabajadores haitianos que laboran en RD bajo condiciones inferiores a las de los dominicanos, principalmente porque emigraron de manera ilegal.

---

<sup>6</sup> A. Bernard, B. Jensen, P. Schott “Facing the Dragon: Prospects for US Manufacturers in the Coming Decade,” Princeton Working Papers, Mayo 2004

<sup>7</sup> Los reportes originales se encuentran en su página electrónica, [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

<sup>8</sup> Publicado originalmente en inglés en Diciembre del 2003 como “Deliberate Indifference: El Salvador’s Failure to Protect Labor Rights.”

<sup>9</sup> Human Right Watch: Labor Conditions in Guatemala. Annual Report 2003.

### ***Difusión de los tratados***

Finalmente, es necesario llevar a cabo un programa de difusión de los diferentes tratados que explique los retos y oportunidades que representan cada uno de ellos, de acuerdo a las características del mercado y de los compromisos negociados. Aunque el DR-CAFTA ofrece los mayores beneficios potenciales debido al tamaño del mercado estadounidense y al poder de compra de sus consumidores es significativamente mayor al de los países del MCC, el mercado estadounidense requiere de volúmenes de producción y niveles de calidad muy superiores al del resto de los países de la región. En el caso del mercado de los Estados Unidos, el volumen requerido por los principales compradores, como Wal-Mart, K-Mart u otras cadenas nacionales, representa una de las principales barreras para las empresas pequeñas y medianas (PYMES) de la región. En el caso mexicano, la negociación de TLCs con diversos países de América Latina atendió el ofrecer alternativas para estas exportaciones.

La experiencia de otros países indica que las funciones de promoción deben ser parte del quehacer diario del ente administrador. Ello también ayuda a manejar las expectativas del sector privado y definir las acciones a futuro del gobierno.

La intención es llevar al escritorio del usuario las oficinas encargadas de los trámites, la información y los recursos necesarios para poder obtener los beneficios potenciales de los diferentes tratados. Esto beneficia a todos los empresarios, pero en especial a las PYMES, quienes tienen que cumplir con los mismos requisitos que las empresas más grandes y que cuentan con mayores recursos, y quienes son responsables por la mayoría de los empleos en la región del DR-CAFTA. De esta manera, también se logra disminuir la posibilidad de prácticas corruptas y se hace más transparente la administración de los tratados.

En el caso del DR-CAFTA es aconsejable desarrollar una serie de presentaciones en las principales ciudades del país con presentaciones temáticas de los temas más sensibles, como azúcar, textiles, pollo, productos agropecuarios y servicios financieros y seguros, sobre los mecanismos de defensa que ofrece el tratado a la industria y las opciones con que cuenta el gobierno para propiciar un proceso ordenado de transición y evitar dislocaciones significativas en la economía.

Además, se listan diversas ligas electrónicas de las principales dependencias de gobierno y medios electrónicos de la región CAFTA para anexar a la página de la SIEC, ayudar a los empresarios y exportadores dominicanos y promover el tráfico en la página de esta Secretaría al no haber un recurso similar hasta ahora en el país. En particular se listan las principales dependencias comerciales de cada uno de los países signatarios del DR-CAFTA, de modo que los empresarios dominicanos puedan dar un seguimiento sistemático a sus sectores. Estas ligas incluyen también las ediciones electrónicas de los principales medios de información de la región, así como los medios que ofrecen inteligencia comercial especializada, como “*Inside US Trade*” ([www.insidetrade.com](http://www.insidetrade.com)), una de las publicaciones de mejor reputación en todo el mundo.

**SECCIÓN I**  
**INTRODUCCION**

---



## SECCIÓN I

---

### Introducción

#### A. Antecedentes

A partir de 1996, el gobierno de la República Dominicana<sup>10</sup> (GORD) ha puesto un gran énfasis en la promoción de las exportaciones, simplificando los trámites al empresario y utilizando al régimen de zonas francas (RZF) como el motor principal de este esfuerzo. El RZF, junto con el sector turismo, es una de las dos principales fuentes de ingresos para el país, agrupando a más de 500 empresas, las que reciben un trato fiscal preferencial y dan empleo a más de 175,000 personas, lo que representa aproximadamente el 6% del total de la fuerza laboral empleada<sup>11</sup> en el país. Las principales exportaciones del RZF son productos electrónicos y textiles, mientras que el resto del país produce para exportación productos agrícolas, diversas manufacturas y ferrocarril.

Con casi nueve millones de habitantes y un producto interno bruto (PIB) per cápita de US\$2,400<sup>12</sup>, la República Dominicana es la economía más grande del área del Caribe y Centroamérica y a lo largo de la última década ha incrementado significativamente su participación en los mercados internacionales. Desde 1995<sup>13</sup> pertenece a la Organización Mundial de Comercio (OMC), participa muy activamente en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>14</sup> y de la Ronda Doha de la OMC y cuenta con tratados de libre comercio (TLCs) con los países que conforman el Mercado Común Centroamericano (MCC)<sup>15</sup> – Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua – y con las 13 naciones que componen la Comunidad del Caribe<sup>16</sup> (CARICOM). Además, es Parte del Acuerdo de Cotonou<sup>17</sup>, cuenta con un Acuerdo de Complementación Económica (ACE)<sup>18</sup> con Panamá y el GORD ha manifestado su intención de expandir su agenda de negociaciones comerciales internacionales con otros países, entre ellos Venezuela y Canadá<sup>19</sup>, y de transformar el ACE con Panamá en un TLC.

---

<sup>10</sup> Abarca las administraciones de los presidentes Leonel Fernández (1996-2000) e Hipólito Mejía (2000-2004).

<sup>11</sup> World Trade Organization. Trade Policy Review Dominican Republic 2002. Report by the Secretariat. Documento de circulación restringida WT/TPR/S/105, 9 de septiembre de 2002.

<sup>12</sup> Ibid. Todas las cifras son en dólares estadounidenses, a menos de que se indique lo contrario.

<sup>13</sup> La República Dominicana ingresó a la OMC el 9 de marzo de 1995.

<sup>14</sup> Actualmente preside el Grupo de Negociación sobre Derechos de Propiedad Intelectual y es vicepresidente del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados.

<sup>15</sup> Firmado el 16 de abril de 1998, la fecha de entrada en vigor para cada país es distinta: 4 de octubre del 2001 para Guatemala y El Salvador, 19 de diciembre del 2001 para Honduras y 7 de marzo del 2002 para Costa Rica. Nicaragua se adhirió el 13 de marzo del 2000.

<sup>16</sup> Firmado el 22 de agosto de 1998, entró en vigor el 1 de enero de 1999. Los 13 miembros de la Comunidad caribeña son Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

<sup>17</sup> Entró en vigor el 1 de marzo del 2000 con una duración de 20 años, sujeto a revisiones periódicas.

<sup>18</sup> Firmado el 17 de julio de 1985, entró en vigor el 8 de junio de 1987.

<sup>19</sup> Listín Diario, 28 de junio del 2004, sección de negocios.

Sin embargo, el instrumento que habrá de transformar radicalmente las relaciones comerciales internacionales de la República Dominicana es el TLC firmado el pasado 5 de agosto de 2004 con los Estados Unidos y con los miembros del MCC, conocido como DR-CAFTA<sup>20</sup>, sujeto aún a la aprobación de los Congresos de los siete países signatarios. Por una parte, las reglas del DR-CAFTA vendrán a sustituir aquellas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe<sup>21</sup> — conocida en inglés como el *Caribbean Basin Initiative*, o CBI - que desde 1983 ofrece acceso preferencial a la mayoría de los productos dominicanos y centroamericanos en los Estados Unidos, el socio comercial más importante de la República Dominicana<sup>22</sup>. Y por otra, habrá de replantear la relación entre la República Dominicana y los países del MCC, sustituyendo eventualmente al TLC firmado entre éstos en 1998<sup>23</sup>.

A diferencia de otros acuerdos comerciales firmados por el GORD, la instrumentación del DR-CAFTA traerá cambios significativos en el aparato productivo de todo el país, entre los que cabe mencionar:

- Propiciará una mayor competencia en todos los sectores manufactureros;
- Fomentará la creación de empresas fuera de las zonas francas;
- Generará una mayor liberalización del sector de servicios;
- Promoverá la actualización del marco jurídico y de los procedimientos en todos los ámbitos, en particular en las áreas de aduanas, derechos de propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, normalización y comercio electrónico;
- Hará que se cumplan las leyes y normas para la protección y conservación del medio ambiente;
- Hará que se ponga mayor atención y se cumplan las leyes laborales y los derechos del trabajador;
- Generará sanciones monetarias en caso de violaciones sistemáticas del tratado; y
- Llevará a replantear el papel de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Asimismo, el DR-CAFTA conducirá a replantear la relación entre la República Dominicana y los países de Centroamérica:

- Generará una mayor competencia entre ellos por atraer inversión extranjera directa;
- Conducirá a que los países de la región rediseñen su posicionamiento comercial;
- Propiciará modificaciones en los esquemas de incentivos que ofrecen las zonas francas;
- Requerirá de la creación de instituciones que generen inteligencia de mercado, incrementen la oferta exportable y promuevan la calidad de sus productos y servicios; y
- Propiciará la generación de fuentes alternativas de financiamiento para apoyar al sector exportador.

---

<sup>20</sup> El nombre oficial en inglés es United States-Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement

<sup>21</sup> Suscrita el 24 de enero de 2000 por el Congreso de Estados Unidos en la Ley de Comercio y Desarrollo 2000.

<sup>22</sup> Estados Unidos es el destino de casi el 90% de las exportaciones dominicanas y el origen de más del 52% de sus importaciones totales.

<sup>23</sup> Puede ser muy útil la experiencia de Estados Unidos y Canadá al desfasar el TLC bilateral que firmaron en 1988 a partir de la entrada en vigor del NAFTA en 1994.

Además de los cambios que el DR-CAFTA habrá de generar en la economía dominicana, hay que considerar aquellos que traerán en el 2005 la posible conclusión de las negociaciones de la Ronda Doha y del ALCA, agendados para terminar a finales de este año; la siguiente ronda del Acuerdo de Cotonou, la eliminación de cuotas textiles chinas; y la reanudación de las negociaciones comerciales entre Canadá y el MCC.

La proliferación de estructuras regionales tan diversas y complejas, como el DR-CAFTA, pueden también reducir las opciones de política comercial de los miembros de la OMC, en particular a nivel multilateral. En un mundo de recursos escasos, la creciente demanda de recursos para negociar y administrar los tratados comerciales regionales reduce aquellos disponibles para los proyectos multilaterales, en especial cuando los acuerdos comerciales regionales tienden a incluir temas que no están regulados a nivel multilateral. El Director General de la OMC, Dr. Supachai Panitchpakdi, ha destacado la necesidad de que la Ronda Doha llegue a acuerdos concretos sobre los temas que se incluyen dentro de las agendas de negociaciones regionales, excluidos hasta ahora de la legislación de la OMC, y que tienden a tener un efecto mayor sobre los países menos desarrollados y con menores recursos disponibles para la administración de los tratados<sup>24</sup>.

A pesar de la creciente importancia del comercio internacional en la economía dominicana, la legislación comercial requiere ser actualizada. A la fecha, las leyes no confieren atribución alguna a ninguna entidad del gobierno nacional en materia de negociaciones comerciales internacionales, administración de tratados comerciales internacionales, representación y defensa de los intereses dominicanos ante organismos internacionales y mecanismos de solución de controversias. Esta omisión se ha solucionado mediante una división de funciones propuesta por la ONU, donde la Cancillería realiza la mayoría de las negociaciones, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) se encarga de su administración y el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) se encarga de generar inteligencia de mercado para los productores y el resto del sector privado, identificar la demanda potencial en el extranjero así como la oferta exportable, y promover al país como destino de la inversión extranjera directa.

La Ley No.290-66, del 30 de junio de 1966, que crea la SEIC, la hace responsable de establecer la política de comercio exterior, programar el desarrollo del comercio exterior y de controlar la aplicación de las leyes y normas de comercio exterior. Estas funciones las lleva a cabo a través de la Subsecretaría de Comercio Exterior, de la que depende la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Externos (DICOEX)<sup>25</sup>, conformada a su vez por los departamentos de Acceso a Mercados de Bienes y Servicio e Inversión, y quien hace las funciones de administradora de tratados comerciales.

Para la negociación del TLC con Estados Unidos y el MCC, el entonces Presidente Hipólito Mejía emitió en agosto del 2003 un Decreto que creó la Oficina Especial para la Negociación del DR-CAFTA<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Por ejemplo, ver el discurso ante el Cuarto Diálogo Unión Europea- SEAN, del 25 de noviembre de 2002.

<sup>25</sup> Creada mediante la resolución No.182 del 13 de mayo de 2002.

<sup>26</sup> Decreto 864-03 emitido el 5 de agosto de 2003.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores del GORD (SEREX) ha sido responsable de la mayoría de las negociaciones comerciales internacionales del país, entre ellas las relacionadas con la OMC y otros foros multilaterales, y funciona como punto de contacto con dichos organismos. Entre las principales funciones de la Cancillería están:

- 1) La defensa de la soberanía de la nación frente a otros países y en los foros internacionales;
- 2) Facilitar el comercio exterior; y
- 3) Promover la inversión extranjera, el turismo y la cooperación.

Inclusive, los objetivos generales de la dependencia incluyen:

- 1) Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en favor de la procura de una estrategia nacional de desarrollo e
- 2) Identificar nuevos mercados y apoyar los existentes desarrollando la capacidad exportadora del país, y fortaleciendo las inversiones extranjeras y las transferencias de tecnologías.

La responsabilidad de generar las estrategias de negociación habían recaído en CNNC<sup>27</sup>, la que tiene como misión principal el “mejorar la capacidad del país para negociar y responder adecuadamente a los retos y a la vez aprovechar las oportunidades inherentes a la globalización”.

Los principales objetivos de la CNNC le brindan atribuciones más allá de sus capacidades y recursos, lo que ha generado diferentes interpretaciones sobre el alcance de su rol en la política dominicana. Estos objetivos incluyen:

- 1) Negociar acuerdos comerciales de la manera más beneficiosa;
- 2) Abrir nuevos mercados a los productores de bienes y servicios;
- 3) Aumentar el poder adquisitivo real de los consumidores
- 4) Atraer inversiones;
- 5) Prepararse para competir dentro del ALCA;
- 6) Proveer los mecanismos de defensa necesario a los productores nacionales; y
- 7) Asegurarle a la nación y a la región un espacio en la economía mundial donde poder crecer y prosperar.

La CNNC esta dividida en Sector Público y Privado y las instituciones públicas que participan en esta Comisión son:

- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX),
- Secretaría de Estado de Agricultura (SEA),
- Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC),
- Secretaría de Estado de Finanzas (SEF),
- Secretaría de Estado de Trabajo (SET),
- Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales,

---

<sup>27</sup> Creada el 10 de Febrero de 1997 mediante el decreto número 74-97.

- Secretariado Técnico de la Presidencia (STP),
- Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo,
- Banco Central de la República Dominicana (BANCENTRAL),
- Dirección General de Aduanas (DGA),
- Oficina del Ordenador Nacional de los Fondos Europeos de Desarrollo (ONFED),
- Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), y
- Secretaría de Estado de Turismo.

Además, en el decreto 74-97 queda establecido el rol de la sociedad civil, la cual tiene derecho a voz, “a través de Comités Consultivos, cuyos objetivos primarios son a) Asesorar al Gobierno Dominicano sobre las negociaciones de acuerdos comerciales, b) Asistir en la “monitoría” (sic) y cumplimiento de los acuerdos y; c) Suplir insumos y consejos en relación con el desarrollo de la política comercial de la nación. Sin embargo, la Comisión no tiene los recursos necesarios para el seguimiento de los TLCs, función que corresponde al estado. Además, los representantes del sector privado de la CNNC carecen de la jerarquía necesaria para poder participar directamente en las negociaciones internacionales, que se realizan entre gobiernos.

Un estudio reciente de la Secretaría General del ALCA<sup>28</sup> señala que si bien el GORD requiere de la cooperación internacional en áreas relacionadas con la etapa de negociaciones, las mayores necesidades de cooperación se concentran en el fortalecimiento de su competitividad y, por lo tanto, en las etapas de implementación y adaptación al nuevo contexto económico. En la fase de implementación se identificaron necesidades para fortalecer las capacidades para administrar los tratados comerciales, así como una serie de necesidades en áreas específicas como salvaguardias, reglas de origen, procedimientos aduaneros, barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, *anti-dumping*, medio ambiente y difusión. La importancia y complejidad de las negociaciones más recientes de la República Dominicana demandan de una administración efectiva que le permita al país cumplir con los compromisos contraídos y al sector privado sacarle provecho a los mismos.

## **B. Objetivo**

El objetivo de este estudio es asistir a las autoridades del GORD en desarrollar los instrumentos y mecanismos que permitan a la DICOEX de la SEIC implementar y dar seguimiento a los tratados comerciales internacionales de los que el país es parte, así como atender las consultas y solucionar las diferencias y controversias que surjan bajo el marco de cualquiera de ellos.

---

<sup>28</sup> Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas del ALCA. Estrategia para Fortalecer las Capacidades Relacionadas con el Comercio de la República Dominicana. Documento FTAA.sme/inf/146, Agosto 2003



## **SECCION II**

---



## SECCIÓN II

---

### La Administración de Tratados

El propósito del ente administrador no es llevar a cabo por si mismo todos los compromisos acordados durante la negociación, sino propiciar el que las diferentes entidades del gobierno instrumenten los acuerdos pactados, en tiempo y forma, con apego a las leyes vigentes en ese país. Su misión es coordinar los esfuerzos de los responsables en las diferentes dependencias involucradas, buscando maximizar los beneficios potenciales de los acuerdos alcanzados, detectar problemas y rezagos en la instrumentación y aplicar las medidas correctivas necesarias.

Ante el crecimiento y diversidad de los flujos comerciales derivados de la aplicación de los acuerdos comerciales, así como la diversidad de temas en la agenda, resulta indispensable que la instrumentación de los acuerdos se apoye en mecanismos que cuenten con reglas claras y transparentes que indiquen los procedimientos a seguir bajo diferentes circunstancias. De lo contrario, la capacidad de la autoridad se verá eventualmente rebasada y su discrecionalidad cuestionada si requiere intervenir constantemente.

La intervención constante de funcionarios puede originar suspicacias que desemboquen en problemas más serios entre las Partes y esto, a su vez, tiende a desviar el comercio hacia otros países que cuentan con procedimientos transparentes y previsibles. En su evaluación anual, el Foro Económico Mundial (en inglés, *World Economic Forum*) evalúa la correlación entre la transparencia de los procesos administrativos en cada uno de los países incluidos en la encuesta, el grado de discrecionalidad de las autoridades y el grado de desarrollo. Precisamente los países más desarrollados, que cuentan con los flujos comerciales más elevados, son quienes cuentan con los procesos administrativos más transparentes, lo que a su vez atrae mayor inversión del exterior y aumenta los flujos comerciales<sup>29</sup>.

Por su parte, el número de compromisos de cualquier país depende del tipo de acuerdo y de los objetivos que persiga, esto es, si es un acuerdo de alcance parcial (AAP), un de complementación económica (ACE) o un TLC. Asimismo, el carácter del convenio determina el número de dependencias involucradas en su instrumentación. Mientras que un AAP involucra primordialmente temas arancelarios, un TLC requiere de la participación de las autoridades responsables de los temas comerciales, agrícolas, de normalización, de propiedad intelectual, ambientales, laborales, empresas paraestatales, encargados de las telecomunicaciones, etc.

Una de las razones principales del crecimiento de las negociaciones regionales y de la formación de áreas de libre comercio durante los últimos seis años es el estancamiento en las negociaciones multilaterales. Asimismo, estas áreas de libre comercio tienden a redefinir el concepto de área de libre comercio al incorporar temas que hacen más compleja la agenda, como la inclusión de medidas para prevenir la corrupción, el respeto a los derechos humanos, e incluso algunas han explorado mecanismos para coordinar políticas monetarias y fiscales, además de los temas laborales y ambientales.

---

<sup>29</sup> World Economic Forum, 2004 Statistics.

El objetivo de cualquier negociación es conseguir el mejor trato posible<sup>30</sup>. La misión de los equipos de negociaciones comerciales es lograr un delicado balance entre las Partes, buscando optimizar las condiciones de acceso a los mercados extranjeros y de minimizar los efectos negativos sobre la planta productiva nacional. Sin embargo, la administración de los tratados comerciales se vuelve aún más importante, tanto para generar los beneficios obtenidos en la negociación, como para corregir las deficiencias de la misma y sobre todo para diseñar e instrumentar herramientas que eviten dislocaciones de producción y empleo durante el periodo de transición.

Hoy en día, cuando las negociaciones regionales y multilaterales encaminan a la eventual desaparición de los aranceles, se hace aún más importante la correcta administración de las barreras no arancelarias, las que se han vuelto elementos claves para determinar el tamaño, dirección y contenido de los flujos comerciales. Asimismo, luego del ataque del 9 de septiembre de 2001 y de la consecuente generación de medidas para asegurar la integridad, especialmente de los alimentos, bebidas y medicamentos que se comercializan, es responsabilidad de los entes administradores el monitorear que esas medidas no se conviertan en obstáculos encubiertos al comercio y llevar a cabo los trámites necesarios para su suspensión y revocación. La labor es aún más complicada con el número de dependencias del gobierno responsables por implementar los compromisos negociados.

La importancia del papel del ente responsable por la administración de un TLC crece aún más cuando existen diferencias importantes en el nivel de desarrollo de los países signatarios y cuando existen marcadas percepciones de errores en la negociación o de daño a los sectores más sensibles de la economía. De acuerdo a las labores desarrolladas en diferentes países, las responsabilidades de esta autoridad incluyen:

- propiciar que el sector privado obtenga todos los beneficios logrados durante la negociación;
- diseñar estrategias de implementación que contrarresten algunos acuerdos que puedan llegar a dañar a la planta productiva doméstica;
- generar canales de comunicación que mantengan informados y ayuden a manejar las expectativas de todos los interesados;
- corregir problemas derivados de la implementación del tratado;
- establecer reglas y procedimientos no contemplados en la negociación;
- prevenir conflictos entre las Partes; y
- solucionar diferencias entre los países signatarios por la vía más eficiente y expedita.

## **A. Funciones Administrativas**

La aplicación de un TLC implica una docena de tareas, para lo que se requiere de las atribuciones legales correspondientes:

---

<sup>30</sup> George Fuller. The Negotiator's Handbook. Prentice Hall 1991, p.28.

1. Instrumentación del tratado
  - a. Propiciar que las dependencias del gobierno nacional instrumenten adecuadamente, en tiempo y forma, los compromisos derivados de las negociaciones, así como las dependencias a niveles inferiores;
2. Seguimiento a los compromisos derivados de la negociación
  - a. Dar seguimiento constante y sistemático al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos negociados por parte de las diferentes dependencias del gobierno de la república; y
  - b. Dar seguimiento constante y sistemático al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos por parte de las otras Partes de cualquier acuerdo;
3. Vigilancia
  - a. Identificar violaciones de las otras Partes a los compromisos adquiridos;
4. Realizar las investigaciones necesarias derivadas de prácticas ilegales o dañinas
  - a. Atender y dar seguimiento a las solicitudes del sector privado para la iniciación de investigaciones derivadas de prácticas ilegales extranjeras o dañinas a la industria y canalizarlas a las instancias adecuadas; y
  - b. Coordinar la elaboración de propuestas para la solución de problemas derivados de prácticas ilegales o dañinas ante las otras Partes;
5. Instrumentar y operar los mecanismos de consultas y solución de controversias
  - a. Atender y responder a las solicitudes de las otras Partes, conforme a los tiempos y modos pactados;
  - b. Atender y canalizar las solicitudes del sector privado;
  - c. Desarrollar alternativas para la atención de consultas y la solución de problemas y diferencias, como métodos de arbitraje y mediación;
  - d. Elaborar los argumentos - técnicos, legales, económicos, etc. - para sustentar los intereses nacionales ante paneles u otros cuerpos encargados de la solución de diferencias o controversias;
  - e. Seleccionar y dar capacitación a quienes funjan como árbitros;
  - f. Representar los intereses nacionales en caso de requerirse consultas, la intervención de terceros o la necesidad de la formación o acudir ante paneles para la solución de controversias; y
  - g. Dar seguimiento al cumplimiento de las sanciones o al resarcimiento estipulado por los órganos encargados;
6. Servir como punto de contacto
  - a. Servir como punto de contacto del sector privado y de los interesados tanto nacionales como extranjeros; y
  - b. Mantener debidamente informados a los interesados, en particular a las dependencias del gobierno nacional, al Congreso, al sector privado y a la opinión pública;

7. Establecer directrices para la promoción de los tratados
  - a Colaborar con otras instituciones en las actividades de promoción y aprovechamiento de los tratados comerciales;
8. Atender los procedimientos administrativos
  - a. Proponer cambios y ajustes operativos a los procedimientos de operación de los tratados que permitan aumentar los beneficios de los tratados y minimizar los efectos negativos sobre la industria nacional;
  - b. Instrumentar los mecanismos para la aplicación y cumplimiento de cualquier tratado, en particular cuando no esté previsto por el texto negociado; y
  - c. Indicar los cambios que se requieran al aparato legislativo del país para mantenerla congruencia con los demás compromisos internacionales;
9. Generar información
  - a. Elaborar reportes periódicos y oportunos. Este es una de las tareas poco atendidas por las autoridades del GORD y de las que más se beneficia el sector privado. Estos reportes incluyen informes generales, como los análisis de las tendencias del comercio internacional y de la evolución de cada uno de los tratados firmados por el país, y otros de tipo más específico, como el reporte anual de la unidad de prácticas ilícitas, problemas relacionados con temas de propiedad intelectual y obstáculos técnicos; y
  - b. Colaborar en la elaboración de estadísticas que permitan evaluar el desempeño de los tratados. A pesar de los compromisos adquiridos en la materia tanto con la OMC como el FMI y otros organismos internacionales, no todos los países cumplen con sus obligaciones. Sin embargo, además de la generación de estadísticas es necesario que sean compatibles con las de otros países, en particular con la de los principales socios comerciales del país, para poder derivar análisis significativos. El ente coordinador es responsable de trabajar con las autoridades responsables para minimizar las diferencias que surgen en la contabilidad comercial con otros países e implementar las medidas correctivas necesarias;
10. Identificar necesidades sujetas de los programas de cooperación técnica y de creación de capacidades comerciales (denominado en inglés como “*trade capacity building*”);
11. Señalar las necesidades de infraestructura que requieren los tratados y que atraigan mayores inversionistas del extranjero; y
12. Establecer prioridades de acción.

En casos específicos, como en los Estados Unidos y Costa Rica, la ley establece funciones adicionales a las arriba mencionadas para las dependencias encargadas de la administración de los tratados en esos países, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos y el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, respectivamente, como la identificación de

barreras no arancelarias en mercados extranjeros e incluso el inicio de procesos legislativos en contra de los países considerados como “proteccionistas<sup>31</sup>”.

## **B. Designación y Modificación de la Dependencia Responsable**

La negociación de todo TLC requiere que cada Parte especifique la dependencia que será responsable, ya sea en el texto mismo o en cartas que se intercambian antes de su entrada en vigor. Esta dependencia es la responsable de la administración del tratado en su país y debe contar con el sustento necesario de las leyes nacionales para poder llevar a cabo todas las tareas y cumplir debidamente con todos los compromisos derivados de la negociación. La modificación de esta designación tiene implicaciones legales tanto a nivel nacional como internacional debido a la jerarquía de los TLCs tan solo por debajo de la Constitución nacional.

Cuando la designación de la dependencia que representará a cada Parte se incluye en el texto, este procedimiento implica en sentido estricto la reapertura del texto, en tanto que la negociación procede bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo está acordado.” A nivel nacional, cuando el Congreso aprueba un TLC también está aprobando a la dependencia que representa al país ante el resto de los países signatarios. Su cambio requiere la necesidad de ser ratificado asimismo por el Congreso.

En el caso del DR-CAFTA, el Anexo 19.1.(g) establece que será la SEIC la representante dominicana ante la Comisión Administradora. En caso que el GORD decidiera modificar esta designación en un futuro en favor de otra Secretaría, este procedimiento deberá realizarse bajo una justificación muy bien estructurada para evitar la renegociación de otros apartados y minimizar los ataques de los intereses contrarios al texto. Cabe precisar que si una ley nacional indicara que las atribuciones actuales de la SEIC relacionadas con el Anexo 19.1.(g) fueran transferidas a otra Secretaría, ello necesitaría de la aprobación del Congreso, no así en el caso de que la SEIC cambiara de nombre.

## **C. Temas en la Agenda del Administrador**

La oficina de administración de tratados requiere de especialistas que den seguimiento a:

### **C1. Temas Incluidos en las Negociaciones**

Es necesario que el equipo de administración cuente con expertos que atiendan cada uno de los temas negociados en los diferentes foros, a pesar de que algunos de dichos temas sean del ámbito de otra dependencia, como lo agropecuario, lo relacionado con el medio ambiente o con los servicios financieros. La experiencia generada por estos funcionarios se vuelve invaluable a través del tiempo. Por ejemplo, en el caso ambiental, la perspectiva que tenga la dependencia encargada puede estar enfocada más hacia los aspectos de conservación y protección que a los efectos del comercio sobre el medio ambiente, a diferencia del encargado de la oficina de administración. Sin embargo, ambas son complementarias y fortalecen las posturas que pueda desarrollar el país en las mesas de negociación y en los modos de implementarlas.

---

<sup>31</sup> Sección 141 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 de Estados Unidos, modificada el 5 de junio de 2002 y Artículo 2 quáter de la Ley No. 7638 de Costa Rica, Creación del Ministerio de Comercio Exterior y Creación de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, modificada el 21 de noviembre de 2000.

Por otra parte, contar con un experto dentro de la oficina de administración para cada tema ayuda en los casos en que existen problemas de comunicación o de coordinación entre la oficina de administración y la dependencia encargada del tema. Además, evita que los cambios en el personal de estas tenga un efecto importante en las negociaciones.

Asimismo, ofrece al sector privado una opción adicional en caso de requerir consultas o cuando no se tiene el acceso adecuado a las autoridades de la dependencia responsable de esos temas. En estos casos, el especialista de la oficina de administración de tratados puede servir como un gestor o como un enlace con esos funcionarios.

El especialista de cada tema es responsable de dar congruencia a las posturas del GORD en cada uno de los foros internacionales en que participa. La Tabla 1 resume los temas principales de los cuatro foros comerciales más importantes de la RD, el DR-CAFTA, el MCC, la OMC/Ronda Uruguay, los tres en vigor, y las negociaciones del ALCA, los que deben ser atendidos por el ente administrador de la RD.

Cabe destacar la estructura requerida por el tema de *prácticas ilícitas y salvaguardas*. Por su naturaleza, es un elemento que puede servir como elemento clave de defensa legítima de la industria nacional pero también que se presta a abusos proteccionistas, lo que la hace una de las áreas más politizadas de la agenda comercial. Es un área que los países menos desarrollados y las economías más pequeñas han están aprendiendo a aplicar en su favor a lo largo de la última década, mientras que la mayoría de sus recursos los utilizan en defenderse de las demandas de economías más desarrolladas, como lo reflejan las bitácoras de la OMC.

Entre los casos recientes más conocidos ante la OMC están las impugnaciones de la UE en contra de la ambigüedad de la Ley *Anti-dumping* de EU, que data de 1936, y en contra de la llamada “Enmienda Byrd<sup>32</sup>” que ofrece un subsidio ilegal al permitir que las empresas estadounidenses que cuentan con el amparo de órdenes *anti-dumping* tengan acceso a las fianzas depositadas por estas últimas. Sin embargo, los casos que atiende en la actualidad la OMC involucran prácticamente todos los sectores industriales.

Mientras que el ente encargado de la administración de los tratados es responsable de atender las solicitudes de las investigaciones por parte de los afectados, orientar a los quejosos y dar seguimiento a las investigaciones que otros países lleven a cabo alrededor de empresas dominicanas, es importante contar con un organismo independiente que lleve a cabo tanto las investigaciones, emita los dictámenes correspondientes y responda a preguntas de otras Partes, conforme a los parámetros de la ley. De esta manera se ofrece mayor certeza a los involucrados, se minimizan las críticas en contra de la DICOEX y da legitimidad al trabajo realizado.

---

<sup>32</sup> Promovida por el Senador Demócrata Robert Byrd del estado de Virginia Occidental. La medida fue aprobada sin discusión en el pleno del Congreso como parte de la propuesta acordada por el comité intercameral (Conference Comité) para aprobar la asignación presupuestal del sector agrícola para el 2001. De acuerdo a las reglas del Congreso estadounidense, los acuerdos a los que lleguen los miembros de los comités intercamerales no son sujetas de debate ni por el pleno de la Cámara de Representantes ni por el pleno del Senado.













Tabla 2 - Posible Organización de la Administración de Tratados de la RD

Secretario de Estado de Industria y Comercio / Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales							
Subsecretario de Comercio Exterior (Coordinador DR-CAFTA)							
Director de Administración de Tratados / Coordinador Bilateral							
	OMC y foros multilaterales	EU (1)	MCC/Panamá	CARICOM	COTONOU	Latinoamérica	Otros países
Acceso al mercado: -aranceles -reglas de origen -cupos, cuotas, etc.	<i>Juan</i>						
Servicios;		<i>Pedro</i>					
Servicios; financieros			<i>Ana</i>				
Comercio electrónico							
Propiedad intelectual				<i>Ricardo</i>			
Inversión					<i>Carlos</i>		
Compras gubernamentales						<i>Eugenia</i>	
Telecomunicaciones							<i>Sonia</i>
Temas ambientales							
Temas laborales							
Medidas sanitarias y fitosanitarias							
Obstáculos técnicos al comercio							
Prácticas ilícitas: -salvaguardas -dumping							
Asesoría jurídica y solución de controversias							



















































## SECCIÓN III

---

### Difusión y Promoción

La negociación de cualquier TLC genera necesidades sustantivas de información y difusión para públicos del país como del extranjero. La información y difusión que se haga de un TLC ayuda a moldear las expectativas de los diferentes sectores de la sociedad, ayuda a responder las críticas de los grupos opositores y explica los retos y oportunidades de cada foro.

El gobierno tiene la obligación de informar de manera oportuna y veraz a la sociedad en general y contribuir a generar una transición ordenada y minimizar distorsiones en la economía. Esto resulta aún más importante cuando las negociaciones generan tanta controversia como la del DR-CAFTA. Además, en tanto más se lleve la aprobación del tratado en la región, las críticas y especulación irá en aumento, por lo que el gobierno necesita una respuesta informada a estos argumentos y evitar que se propaguen.

La difusión de un tratado se realiza en base a un principio de comunicación que dice que el público digiere la información por tres medios: lo que lee, lo que escucha o lo que hace. La experiencia en diversos países demuestra que la compra de espacios publicitarios y los comerciales por radio y televisión resulta muy cara y no es efectiva. Por ello, la difusión de un tratado se basa en un programa de relaciones públicas que incluya:

1. La definición de mensajes para los diferentes públicos, los que incluyen el sector privado nacional, la burocracia del país, los empresarios extranjeros interesados en RD, la prensa nacional, la prensa extranjera, el congreso, las ONGs extranjeras – en particular las especializadas en temas ambientales, laborales y de derechos humanos, – los partidos de oposición y la academia. La oficina de administración debe participar activamente en la creación de estos mensajes y aportar su experiencia;
2. Un programa de publicaciones que explique en detalle el contenido de cada capítulo del TLC, oportunidades en los mercados extranjeros y otros beneficios derivados de la negociación. Estas publicaciones varían en su tamaño, desde folletos hasta impresos de mayor envergadura, y deben ser en español e inglés. La disponibilidad de estas publicaciones en una página electrónica maximiza su penetración y minimiza su costo. Incluso es posible distribuir periódicamente por correo electrónico reportes informativos y *newsletters* con un costo mínimo al no tener que ser publicados;
3. La designación de (preferencia) un vocero que sea la fuente oficial de información a quien puedan recurrir todos los medios informativos y quien sea el principal trasmisor de los mensajes a cada público;
4. Un programa de presentaciones regionales que expliquen al sector privado los beneficios potenciales de la negociación para cada una de las principales provincias o regiones del país, donde participen los principales funcionarios del gobierno y representantes del sector privado, capaces de contestar con veracidad las preguntas que surjan;















## **ANEXO A**

---

Ejemplos de Administración de Tratados en Brasil, Estados Unidos y México



## ANEXO A

---

### Ejemplos de Administración de Tratados en Brasil, Estados Unidos y México

La legislación de países en los que el sector de comercio internacional juega un papel muy importante asigna de manera explícita las tareas de administración de tratados. Vale la pena citar el caso de los Estados Unidos, el principal socio comercial de la República Dominicana, de México, el país que cuenta con el mayor número de TLCs en el hemisferio, y Brasil, la economía emergente con mayor influencia en el comercio internacional.

#### A. Brasil

Brasil tiene uno de los aparatos burocráticos más grande, complejo y especializado en todo el mundo dedicado al sector de comercio exterior. A partir de los cambios en la ley instituidos por el gobierno del Presidente Lula da Silva, la Secretaría de Comercio Exterior (SCE) del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior es responsable de la política comercial del país, incluyendo la negociación, implementación de los compromisos internacionales y la defensa de los intereses brasileños ante otros países y en los foros comerciales internacionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores participa activamente en las diferentes funciones protocolarias, pero la SCE es responsable de los aspectos técnicos a todos los niveles, de ejecutar los compromisos derivados de las negociaciones, de las investigaciones por prácticas comerciales ilícitas, la aplicación de salvaguardas, la aprobación y emisión de reglamentos técnicos, normas y medidas sanitarias y fitosanitarias y de la difusión de los diferentes acuerdos comerciales.

El 6 de febrero de 1995 se creó la CAMEX con el objetivo de “formular las políticas y coordinar las actividades relacionadas con el comercio exterior de bienes y servicios, especialmente:

- a) Definir las directrices de la política de comercio exterior;
- b) Opinar sobre las normas y la legislación sobre comercio exterior y los temas relacionados;
- c) Emitir directrices sobre los cambios en cuotas y aranceles;
- d) Establecer directrices para las investigaciones relacionadas con prácticas desleales;
- e) Fijar las directrices para las políticas de financiamiento de las exportaciones;
- f) Establecer las directrices para la política de desregulación del comercio exterior;
- g) Avalar el impacto de las medidas cambiarias, monetarias y fiscales sobre el comercio exterior;
- h) Formular la política sobre las concesiones en áreas de libre comercio, zonas francas y zonas de procesamiento de exportaciones;
- i) Fijar las directrices para la promoción de bienes y servicios brasileños en el exterior; e















**ANEXO B**

---

Listado de Personas Entrevistadas



## ANEXO B

---

### Listado de Personas Entrevistadas

**Tabla 5 – Resumen de Entidades Entrevistadas**

<b>Total de visitas</b>	<b>36</b>
<b>Sector público</b>	<b>16</b>
Secretarías de Estado	3
Áreas funcionales	11
<b>Congreso</b>	<b>2</b>
<b>Sector privado</b>	<b>20</b>
Visitas a provincia	2
Cúpulas	10
Sectoriales	8

#### **I. Dependencias del Gobierno Nacional**

1. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
2. Secretaría de Estado del Medio Ambiente y Recursos Naturales
3. Secretaría de Estado de Finanzas. Departamento de Normas y Política Tributaria
4. Banco Central
5. Dirección General de Aduanas. Subdirección Operativa
6. Oficina Nacional de la Propiedad Industria – ONAPI
7. Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones - INDOTEL
8. Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad – DIGENOR
9. Asesoría Marítima de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio
10. Instituto Dominicano de Tecnología – INDOTEC
11. Centro de Exportación e Inversión - CEI-RD
12. Consejo Nacional de Zonas Francas

#### **II. Comités Nacionales**

13. Comité Nacional del Codex Alimentarius – CONCA
14. Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

#### **III. Congreso**

15. Comisión de Industria y Comercio del Senado
16. Comisión de Industria y Comercio de la Cámara de Diputados



## **ANEXO C**

---

### Términos de Referencia



## **ANEXO C**

---

### **Términos de Referencia**

Estos Términos de Referencia (TR) sirven como una Solicitud de Propuesta para proveer servicios de consultoría para la contratación de un(a) Consultor(a) que tendrá la responsabilidad de asistir a las autoridades del Gobierno de la República Dominicana (GORD) en desarrollar los instrumentos y mecanismos que permitan a la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) de la República Dominicana implementar y dar seguimiento a los tratados comerciales internacionales de los que el país es parte, así como atender las consultas y solucionar las diferencias y controversias que surjan bajo el marco de cualquiera de ellos.

#### **Antecedentes**

La República Dominicana es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), está negociando en el marco del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en marzo de este año concluyó las negociaciones de un tratado de libre comercio con Estados Unidos de América (USA), y tiene tratados de libre comercio firmados con Centroamérica, CARICOM y Panamá.

Estos tratados demandan de una administración efectiva que le permita al país cumplir con los compromisos contraídos y al sector privado sacarle provecho a los mismos.

#### **Objetivo**

El objetivo de la consultoría es asistir a las autoridades del GODR en desarrollar los instrumentos y mecanismos que permitan a la DICOEX de la SEIC implementar y dar seguimiento a los tratados comerciales internacionales de los que el país es parte, así como atender las consultas y solucionar las diferencias y controversias que surjan bajo el marco de cualquiera de ellos.

#### **Labores a Desarrollar**

El (la) Consultor(a) tendrá como tarea principal asistir a las autoridades del GORD, y en específico a la DICOEX en desarrollar los instrumentos y mecanismos que le permitan implementar y dar seguimiento a los tratados comerciales internacionales de los que el país es parte, así como atender las consultas y solucionar las diferencias y controversias que surjan bajo el marco de cualquiera de ellos.

Para estos fines, el (la) consultor(a) realizará las siguientes tareas o trabajos:

- a) Análisis y recomendaciones sobre la organización interna del DICOEX, que incluya:
  - 1.1 Estructura Organizativa
    - 1.1.1 Modelos de organización, y
    - 1.1.2 Áreas funcionales;





