



**SECRETARIA DE ESTADO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO**



DIRECCION DE COMERCIO EXTERIOR
SECRETARIA DE ESTADO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

ESTUDIO COMPARATIVO DE SERVICIOS OFRECIDOS POR LAS OFICINAS DE ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS

**MEJORES PRÁCTICAS DE PAÍSES DR-CAFTA Y
RECOMENDACIONES PARA DICOEX EN REPÚBLICA DOMINICANA**

JUNIO 2008

Este informe fue escrito por Velia Govaere y reproducido por Chemonics Internacional bajo el Proyecto de Implementación del DR-CAFTA de USAID-contrato No. EEM-1-00-07-00008-00,

ESTUDIO COMPARATIVO DE SERVICIOS OFRECIDOS POR LAS OFICINAS DE ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS

**MEJORES PRÁCTICAS DE PAÍSES DR-CAFTA Y
RECOMENDACIONES PARA DICOEX EN REPÚBLICA DOMINICANA**

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o el Gobierno de los Estados Unidos de América.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	vi
RESUMEN EJECUTIVO	ix
INTRODUCCIÓN	xii
SECCIÓN I. VISION PANORAMICA DE LA ADMINISTRACION DE TRATADOS EN PAISES DR-CAFTA, MEXICO Y CHILE	I-2
A. Países DR-CAFTA	I-2
B. Experiencia chilena y mexicana	I-11
SECCIÓN II. ANALISIS DE LAS OFICINAS DE APLICACION DE TRATADOS DE LOS PAISES DR-CAFTA, MEXICO Y CHILE, PARA LA DETERMINACION DE SERVICIOS OFRECIDOS Y “MEJORES PRACTICAS” ALCANZADAS	II-2
A. Análisis de mejores prácticas en el ámbito de marco jurídico para la administración de tratados, con énfasis en los países DR-CAFTA	II-2
B. Cobertura legal e institucional en diversas áreas temáticas propias de la administración de tratados	II-7
C. Mecanismos de coordinación (interinstitucionales y a nivel de sector privado)	II-15
D. Manejo de Información, consultas y reclamos	II-20
E. Manejo de estadísticas y monitoreo de la información, recolección, procesamiento y análisis	II-26
SECCIÓN III. ANÁLISIS DE LA DIRECCION GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (DICOEX) DE REPUBLICA DOMINICANA, RECOMENDACIONES, REQUERIMIENTOS Y FACTIBILIDAD	III-2
A. Análisis del marco normativo de la DICOEX	III-4
B. Cobertura legal e institucional en diversas áreas temáticas propias de la administración de tratados	III-17
C. Mecanismos de coordinación interinstitucional y consulta con el sector privado en República Dominicana	III-23
D. Manejo de Información, Solicitudes y Reclamos	III-30
E. Manejo de Estadísticas y Monitoreo de la Información	III-37
SECCIÓN IV. CONCLUSIONES	IV-2
ANEXO A. REFERENCIAS	A-1
ANEXO B. TÉRMINOS DE REFERENCIA	B-1

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BCRD	Banco Central de la República Dominicana
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEI-RD	Centro de Exportaciones e Inversiones de República Dominicana
CNNC	Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales de República Dominicana
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
CONIAT	Consejo Nacional de Implementación y Administración de Tratados de República Dominicana
DACE	Dirección de Administración de Comercio Exterior de Guatemala
DAACI	Dirección de Administración de Acuerdos Internacionales Comerciales de Costa Rica
DAT	Dirección de Aplicación de Tratados de Nicaragua
DATCO	Dirección de Administración de Tratados Comerciales de El Salvador
DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCE	Dirección General de Comercio Exterior
DICOEX	Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados de República Dominicana
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
EPA	Economic Partnership Agreement (Acuerdo de Asociación Económica)
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GORD	Gobierno de la República Dominicana
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

ONAPI	Oficina Nacional de la Propiedad Intelectual
ONG	Organización no gubernamental
OTCA	Oficina de Tratados de Comercio Agrícola de República Dominicana
RD	República Dominicana
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura República Dominicana
SEIC	Secretaría de Estado de Industria y Comercio RD
SEREX	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores RD
SIC	Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio de Honduras
SIECE	Vicesecretaria de Integración Económica y Comercio Exterior de Honduras
TDR	Términos de Referencia
TLC	TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio tiene como propósito la revisión exhaustiva de las experiencias regionales, en los países DR-CAFTA, Chile y México en materia de administración de tratados a fin de determinar “mejores prácticas” y la prestación de nuevos servicios que puedan ser emulados por la DICOEX, de República Dominicana, como parte del desafío de una administración robustecida del DR-CAFTA, así como de los retos frente a una inminente puesta en vigencia del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORO-UE, así como de futuros tratados comerciales internacionales.

Se presenta una visión panorámica de los esfuerzos en cada uno de los países del DR-CAFTA, México y Chile tendientes al fortalecimiento institucional en materia de aplicación de tratados. Se parte del reconocimiento de las disparidades de experiencias y políticas regionales y se estudian únicamente las mejores prácticas con el objetivo de analizar sus posibilidades de apropiación e implantación en República Dominicana.

Elementos que se examinan a lo largo de este informe incluyen:

- aspectos jurídicos en materia de administración de tratados,
- servicios prestados por las direcciones u oficinas de administración de tratados, en algunas áreas temáticas específicas,
- mecanismos de apoyo y coordinación interinstitucional y mecanismos de consulta con el sector privado,
- transparencia en el manejo de la información,
- instrumentos de consulta, solicitudes y reclamos en materia de aplicación de tratados, y
- recolección de estadísticas y monitoreo de información

En cada uno de estos rubros, se hace hincapié en destacar “mejores prácticas” únicamente, dejando de lado aquellas experiencias menos exitosas. Se da especial énfasis a los países del DR-CAFTA por razones de conveniencia y especialmente considerando que las dimensiones de los aparatos centroamericanos tienen mayor relación con su contraparte dominicana. Se toman en consideración experiencias con altas probabilidades de poder ser asumidas para el fortalecimiento de la gestión de administración de tratados de la DICOEX.

En el primer capítulo del informe se ofrece una visión panorámica de los antecedentes y situación actual en materia de administración de tratados de los países DR-CAFTA y una breve introducción de las experiencias hemisféricas de Chile y México.

En el segundo capítulo se hace referencia a cada uno de los elementos indicados supra, y las mejores prácticas que pueden ser valoradas a nivel de los países DR-CAFTA y cuando proceda de Chile y México.

En el tercer capítulo del informe se hace una reflexión sobre la situación actual de la DICOEX, haciendo énfasis en las implicaciones de la necesidad de un marco jurídico apropiado y retomando las mejores prácticas reseñadas anteriormente.

Como conclusiones, se señalan los requerimientos necesarios para la construcción de una DICOEX que responda a desafíos vigentes y futuros. Se describen como requerimientos ineludibles, las siguientes acciones:

- Dotar a la DICOEX de un marco jurídico apropiado con la construcción integral de su estructura.
- Incorporar funciones precisas, claras y detalladas para cada unidad de la DICOEX.
- Establecer normativa de fortalecimiento de la rectoría de la DICOEX.
- Establecer una oferta consolidada de servicios en diversas áreas temáticas.
- Eliminar de la dispersión existente de funciones que son propias de la DICOEX.
- Indicar mecanismos de apoyo y coordinación interinstitucional.
- Crear mecanismos de consulta con sector privado y sociedad civil.

En apoyo a estos requerimientos se detectaron mejores prácticas y servicios brindados por contrapartes regionales, señalando nuevos servicios a ser incluidos dentro de la oferta de la DICOEX como parte de su apoyo a los usuarios gubernamentales y privados. Entre las recomendaciones se destaca la relevancia de los siguientes rubros:

- Mejora substancial por medios electrónicos del acceso a la información relevante de comercio exterior.
- Resolución de consultas, solicitudes y reclamos del sector productivo por medios electrónicos.
- Ampliación de la gama de servicios ofrecidos por la DICOEX en materia de recopilación, análisis y procesamiento de datos comerciales y estadísticos en comercio exterior y desempeño de los acuerdos comerciales internacionales.
- Determinación de un “mapa de ruta” a partir del análisis y factibilidad de las “mejores prácticas” para la inclusión de mecanismos de apoyo interinstitucional, de coordinación de entidades involucradas en la administración de TLC y de consulta con el sector privado.
- Establecimiento claro con soporte jurídico de las funciones del recurso humano de DICOEX, competencias, atribuciones, servicios y mecanismos para llevar a cabo sus labores.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El 5 de agosto de 2004, República Dominicana junto con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), marcando un viraje en la política comercial externa de los países del istmo centroamericano y República Dominicana.

Esta apertura de mercados se encuentra frente al desafío de la puesta en vigencia de un tratado de integración profunda, con compromisos que los países parte empiezan a aquilatar solamente cuando se enfrentan con el cumplimiento de su agenda de implementación. Como parte del “mapa de ruta” para lograr una adecuada administración de este instrumento comercial, paralelamente a la adecuación jurídica que requiere DR-CAFTA, los países parte asumieron responsabilidades en la correspondiente labor de fortalecimiento institucional.

La labor de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior comprende a todos los actores involucrados en la administración del DR-CAFTA, incluyendo a instituciones “primerizas” en esta materia, como lo son los Ministerios de Trabajo o Medio Ambiente. Sin embargo, la responsabilidad se centraliza en fortalecer o crear, según sea el caso, en la región, las entidades directamente a cargo de la administración del DR-CAFTA.

Se presenta, entonces, de forma paralela al proceso de implementación, los esfuerzos en cada uno de los países del DR-CAFTA tendientes al fortalecimiento institucional para enfrentar los desafíos de la consecuente administración de este acuerdo comercial internacional. Sin embargo, los niveles de experiencia regional son bastante dispares. Países como Costa Rica o El Salvador, en parte como fruto de TLC administrados previamente, ya habían iniciado con suficiente antelación una labor de fortalecimiento de sus entidades de administración de tratados, habiendo previsto la necesidad de crear mecanismos diseñados para enfrentar la coordinación interinstitucional, así como, para reforzar una dinámica de retroalimentación con el sector privado. Estos esfuerzos están previsiblemente acompañados del correspondiente soporte legal, otorgando suficiente transparencia, tanto a la gestión interna como externa, de estas unidades de administración de tratados.

Por otro lado, algunos países del área emprendieron la tarea de dotar a sus entidades gestoras del comercio exterior, de unidades de administración de tratados, que pudiesen enfrentar de forma apropiada la inminente puesta en vigencia del DR-CAFTA. Algunos países parte del DR-CAFTA no necesariamente habían tenido que enfrentar el desafío posterior a una negociación, la administración de un acuerdo comercial internacional de tan amplio alcance y cobertura como el TLC con Estados Unidos. Uno de los elementos que llevó a reconocer esta necesidad fue el esfuerzo integral y

comprensivo frente al proceso de implementación, que requirió visualizar los retos que debía enfrentar la futura entidad que asumiera la administración de un Tratado de esta naturaleza, con una clara y sistemática rectoría.

Este informe tiene como propósito la revisión exhaustiva de las experiencias regionales en materia de administración de tratados a fin de determinar tanto “mejores prácticas” como nuevos servicios que pueden ser fácilmente asimilables por la DICOEX, dentro del desafío asumido frente a una administración robustecida del DR-CAFTA, así como de los retos a futuro, de cara a la puesta en vigencia del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORO-UE.

Elementos que se irán examinando a lo largo de este informe incluyen:

- aspectos jurídicos en materia de administración de tratados,
- servicios prestados por las direcciones u oficinas de administración de tratados, en algunas áreas temáticas específicas,
- mecanismos de apoyo y coordinación interinstitucional y mecanismos de consulta con el sector privado,
- transparencia en el manejo de la información,
- instrumentos de consulta, solicitudes y reclamos en materia de aplicación de tratados,
- recolección de estadísticas y monitoreo de información

En cada uno de estos rubros, se hará hincapié en destacar “mejores prácticas” únicamente, dejando de lado aquellas experiencias menos exitosas de los países DR-CAFTA. Se dará especial énfasis a los países del DR-CAFTA por razones de conveniencia y especialmente considerando que las dimensiones de los aparatos centroamericanos tienen mayor relación con su contraparte dominicana, que los extensos, pero no generalmente asimilables aparatos de países como Chile y México. Cuando sea pertinente y adecuado, se toman en consideración sus experiencias, pero, desde la óptica de la factibilidad, se vuelve a enfatizar la ubicación de experiencias con altas probabilidades de ser asumidas para el fortalecimiento de la gestión de administración de tratados de la DICOEX.

En el primer capítulo del informe se da primero una visión panorámica de los antecedentes y situación actual en materia de administración de tratados de los países DR-CAFTA y una breve introducción de las experiencias hemisféricas de Chile y México.

En el segundo capítulo se hará referencia a cada uno de los elementos indicados supra, y las mejores prácticas que pueden ser valoradas a nivel de los países DR-CAFTA y cuando proceda de Chile y México.

En el tercer capítulo del informe se hará una reflexión sobre la situación actual de la DICOEX, haciendo énfasis en las implicaciones de la necesidad de un

marco jurídico apropiado, que establezca con claridad elementos destacados en la primera sección, relacionados a: rectoría, funciones y rendición de cuentas, entre otros insumos que pueden ser considerados “mejores prácticas” en la región.

Se evita reiterar elementos meramente jurídicos que ya han sido debidamente destacados en el excelente informe de la “Determinación de la Base Jurídica de la Dirección de Comercio Exterior y la Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) y del Consejo Nacional de Implementación y Administración de Tratados, bajo el proyecto BID de “Fortalecimiento de la Gestión del Comercio Exterior”.

El análisis que contiene el presente informe busca reforzar algunas de sus principales líneas, cuando sea pertinente, pero de igual manera, busca aportar elementos de las legislaciones DR-CAFTA y de otros países cuando sean complementarias y basadas en el estudio de “mejores prácticas”.

Una vez analizado el entorno jurídico, el informe revisará:

- mejores prácticas en materia de mecanismos de interacción institucional y de consulta con el sector privado,
- temas de apoyo institucional,
- servicios prestados en materia de información, solicitudes y reclamos,
- servicios prestados en áreas temáticas destacadas como potenciales mejoras a la cobertura actual de la DICOEX y finalmente,
- algunos servicios en materia de monitoreo de información y estadísticas que recomendamos sean revisados y puestos en función de conformidad con las mejores prácticas ubicadas.

La metodología empleada para la realización de este informe se construyó con base en los siguientes componentes:

- Entrevistas realizadas a personal clave de la DICOEX, a instituciones como la Secretaría de Agricultura y al sector privado de la República Dominicana.
- Legislación vigente, material de apoyo, bibliografía referente a la DICOEX, incluyendo varios informes efectuados sobre su desempeño y su marco regulatorio.
- Legislación vigente en los países DR-CAFTA, Chile y México.
- Entrevistas a responsables de oficinas de administración de tratados de países DR-CAFTA, jefes de unidades de especial interés para el estudio y representantes del sector privado, para recabar la percepción de satisfacción de los usuarios, frente al servicio de dichas oficinas.

SECCIÓN I

**VISIÓN PANORAMICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS
EN PAÍSES DR-CAFTA, MEXICO Y CHILE**

SECCIÓN I

VISIÓN PANORAMICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS EN PAÍSES DR-CAFTA, MEXICO Y CHILE

A. Países DR-CAFTA

A1. *Costa Rica*

Desde la histórica adhesión de Costa Rica al GATT en 1990, y luego como Miembro de la OMC, el país ha tenido una participación constante en la Organización Mundial del Comercio, incluyendo una presencia activa en el desarrollo de la Ronda Doha. Paralelamente, y como parte de un compromiso de mejorar el acceso de nuevos mercados a los productos costarricenses, el país ha firmado y puesto en vigencia acuerdos de libre comercio con México (1994), República Dominicana (1998), Canadá (2001), Chile y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM). Simultáneamente, el país se insertó en la década de los sesenta, al proceso de integración centroamericano, hoy a las puertas de una Unión Aduanera. El país ratificó el DR-CAFTA vía un referéndum nacional el 8 de octubre de 2007. Sin embargo, debido a que el proceso de implementación del DR-CAFTA no ha concluido, el país no ha podido todavía poner en vigencia este acuerdo comercial internacional.

El aspecto más relevante de la evolución del Sistema de la Gestión del Comercio exterior, en Costa Rica, se enmarca en una trayectoria que combina un constante fortalecimiento institucional y una sistemática centralización de la rectoría del comercio exterior, bajo una única institución: el Ministerio de Comercio Exterior.

Oficialmente el Ministerio de Comercio Exterior surge a la vida jurídica e institucional a través de la Ley Número 7638 de 1996, que crea formalmente dicho Ministerio. Esta ley crea al Ministerio como entidad rectora del comercio exterior. El fortalecimiento institucional del Ministerio recibió un impulso todavía mayor con la creación de la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI), a través de la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Ley Número 8056 del 2000 y del Decreto Número 28471-COMEX que constituye el Reglamento Orgánico del Ministerio, en el 2000.

Esta última ley y el decreto responden a una necesidad evidente: frente a la puesta en vigencia de dos tratados de libre comercio (un TLC con México y un TLC Centroamérica-República Dominicana) más una profundización en el marco de la integración centroamericana, era ya justo y necesario fortalecer el área de aplicación de tratados del Ministerio. La DAACI fue entonces la respuesta directa a la presión de los sectores productivos y al reconocimiento interno del Ministerio de fortalecer institucionalmente el área de administración de acuerdos

comerciales. La última modificación al Reglamento Orgánico data del año 2005, con la adición de una nueva Dirección de Inversión y Cooperación vía decreto número 32401-COMEX.

Desde el punto de vista del posicionamiento de su rectoría en materia de comercio exterior, la Ley Número 7638 (1996), la Ley Número 8056 (2000) y posteriormente la emisión del Reglamento Orgánico (2000) implicaron primero el cimentar esta materia bajo la tutela incuestionable de COMEX y luego en el 2000, un paso adicional, con un **explícito debilitamiento de las competencias en temas de comercio exterior de otros Ministerios** y la transferencia y centralización de funciones de comercio exterior bajo la única tutela del Ministerio de Comercio Exterior.

El estudio de caso de Costa Rica manifiesta los siguientes elementos:

- Cuenta con un Ministerio de Comercio Exterior creado vía ley y con un Reglamento Orgánico que consolida una amplia cobertura del ministerio.
- Las funciones de cada Dirección, incluyendo la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales, están explícita y claramente definidas. Igualmente, están claramente regulados los mecanismos de coordinación internos e interinstitucionales con otras oficinas estatales.
- En el ejercicio de sus competencias, COMEX coordina con firmeza con otras entidades gubernamentales aquellos aspectos que escapan al ámbito directo de su cobertura, pero sin prescindir jamás su función de monitorear cualquier aspecto del comercio exterior en Costa Rica.

Como resultado de todo lo anterior, Costa Rica cuenta con una rectoría indiscutible en materia de comercio exterior considerada como el “Ministerio Rector”.

Entre otros elementos relevantes que serán objeto de análisis en el informe, se encuentran:

- el establecimiento de un ligamen directo con la Representación Permanente ante OMC (“mejor práctica” que comparte con El Salvador),
- el establecimiento vía ley de mecanismos de coordinación interinstitucionales y con el sector privado.

Cada uno de estos aspectos será posteriormente revisado:

- a la luz de su legislación,
- de su impacto en la gestión de comercio exterior del país, y
- de la perspectiva del sector privado.

A2. El Salvador

El Salvador también cuenta con una distinguida trayectoria a nivel centroamericano en materia de administración de tratados. Es el segundo país del área con mayor número de acuerdos comerciales suscritos y en vigencia y fue el primer país del istmo en poner en vigencia el DR-CAFTA, el primero de marzo del 2006.

El Ministerio de Economía es el órgano rector de la política comercial externa de la República de El Salvador. La expresión más determinante del fortalecimiento institucional de la gestión de administración de tratados en este país es una segunda reforma al soporte legal de la gestión de comercio exterior, vía reglamento interno.

El Acuerdo No. 1347 del 2006 establece vía Reglamento Interno del Ministerio de Economía las atribuciones expresas de varias direcciones claves en una gestión coordinada de comercio exterior:

- Una Dirección de Política Comercial que tiene como objetivos tanto definir y desarrollar una estrategia de política comercial externa como ser la estandarte de las negociaciones comerciales a nivel multilateral, regional (centroamericana) y bilateral
- Una Dirección de Administración de Tratados Comerciales (conocida de ahora en adelante como la DATCO) que tiene como objetivo supervisar la administración de los acuerdos comerciales internacionales
- Una Dirección de Cooperación Internacional (DICI) que consolida el manejo de los proyectos financiados con recursos de cooperación externa, incluyendo gestiones específicas como el manejo del Comité TCB del capítulo 19 del DR-CAFTA.
- La Representación Permanente del Ministerio de Economía ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Importante destacar desde ahora aspectos fundamentales que posteriormente se desglosarán como “mejores prácticas”:

- la DATCO consolida la administración de compromisos
 - a nivel multilateral (OMC),
 - en el marco de la integración centroamericana y
 - a nivel de acuerdos comerciales internacionales.
- la DATCO consolida bajo su tutela una serie amplia de áreas temáticas como:
 - contingentes arancelarios,
 - medidas de salvaguardia,
 - defensa comercial,

- solución de controversia y
- otras áreas propias de acceso a mercado
- inversión, servicios, etc.
- la DATCO cuenta con directrices expresas de coordinación estrecha con la Dirección de Política Comercial o con la Misión ante la OMC en aspectos relacionados con la administración de tratados.

A3. Guatemala

Guatemala ha visualizado su inserción al comercio exterior con una agresiva apertura de nuevos mercados, a través de la negociación de acuerdos de libre comercio.

Paralelamente al compromiso-país por la integración centroamericana (sede de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana conocida por sus siglas, SIECA), el país tiene en vigencia tratados comerciales con México, República Dominicana, Taiwán y el DR-CAFTA. En proceso hay negociaciones con otros países, entre los que destaca el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, de forma conjunta con el resto de la región centroamericana.

El Ministerio de Economía (MINECO) tiene a su cargo la rectoría en materia de comercio exterior. Entre sus aspectos más relevantes se aprecia que el Ministerio cuenta con 3 Vice ministerios, entre los cuales, el Vice ministerio de Integración y Comercio Exterior es el responsable de:

- la formulación de la política exterior comercial del país,
- las negociaciones comerciales a nivel multilateral, regional y bilateral,
- la administración de los acuerdos comerciales suscritos y
- el manejo de estadísticas económicos-comerciales, a fin de garantizar una política exterior debidamente sustentada.

Dentro del marco de este Vice Ministerio, la DACE es la entidad directamente encargada de velar por la implementación, administración y seguimiento de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por Guatemala. La DACE fue creada en el seno de este Vice ministerio, a través del Acuerdo Gubernativo No. 182-2000.

El aspecto más destacado de la Dirección de Administración del Comercio Exterior (DACE) es el haberse constituido en la única entidad de esta naturaleza, en la región centroamericana, que cuenta con la certificación de la norma ISO 9001:2001, de gestión de calidad, a partir del 29 de agosto del 2007.

Otros países centroamericanos tienen dentro de sus planes de corto plazo la preparación para esta certificación, pero la experiencia guatemalteca es la única que existe en este momento, en el marco de los países DR-CAFTA.

La DACE cuenta con una estructura que cubre la mayoría de las áreas temáticas que suelen asociarse con la administración de tratados en la región centroamericana: asignación de contingentes, defensa comercial, solución de controversias, entre otros. Bajo su competencia se enmarcan las verificaciones de origen, que para el caso de Guatemala, todavía se mantienen bajo la tutela del Ministerio de Economía.

La DACE está visualizando como proyectos a corto y mediano plazo su modernización, la automatización de sus procesos de gestión y la implementación de un Sistema de Información para la Administración del Comercio Exterior.

En materia de administración de acuerdos comerciales, aparentemente no existen, a conocimiento de altos jefes del sector privado entrevistados, mecanismos de coordinación interinstitucional y de relación y comunicación con el sector privado.

Según versión del sector privado de este país, no existen mecanismos interinstitucionales ni de consulta con el sector privado que sean realmente efectivos en materia de administración de tratados. Asimismo, expresan su poca satisfacción con los sistemas de información existentes para el sector privado, ya que no están debidamente institucionalizados y dependen mucho de las relaciones interpersonales.

A4. Nicaragua

Nicaragua cuenta en su haber con un giro hacia una política de apertura unilateral que inició hace más de dos décadas. Adicionalmente, fue el único país del área centroamericana que fue parte contratante del GATT desde su génesis en 1947, momento histórico para el país, dado que marca el inicio de su inserción en el sistema multilateral de comercio. Sobra indicar que Nicaragua no tuvo que gestionar su ingreso a la OMC, solo “denunció” el GATT y automáticamente se adhirió a la OMC en 1995.

Paralelamente a su inserción en el sistema multilateral de comercio GATT-OMC, la apertura de nuevos mercados a nivel regional se ha destacado con un fuerte compromiso hacia el sistema de integración centroamericana (reconocido inclusive en su actual Constitución Política) y una apertura bilateral que inicia con la negociación del Tratado de Libre Comercio Nicaragua-México, el cual se puso en vigencia el 1ero de julio de 1998.

La firma del DR-CAFTA el 5 de agosto de 2004 enfrentó al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio a una seria e inminente realidad de administrar

un acuerdo de integración profunda, que superaba la experiencia práctica existente hasta entonces.

En ese momento, independientemente de la integración centroamericana, Nicaragua solamente tenía en vigencia dos acuerdos comerciales internacionales: el TLC con México y el TLC Centroamérica-República Dominicana. Ambos acuerdos habían tenido un desempeño moderado, y su administración había sido recargada “*de facto*” a su Dirección de Integración Centroamericana. Imperaba en la práctica la teoría de los “vasos comunicantes”, que tenía como efecto práctico, que muchas veces, *de facto* y sin ningún soporte legal, direcciones ajenas a la dirección designada, se encargaban de temas propios de la administración de tratados.

Frente al desafío de una agenda de implementación nunca antes enfrentada y de la necesidad real de dotar al Ministerio de una Dirección que asumiera la Administración de Tratados Comerciales, la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio sufrió una reestructuración que sería puesta en vigencia, *de facto*, en agosto del 2004 y cuyo soporte legal llegaría un año más tarde a través del Decreto Ejecutivo Presidencial número 25-2006, que reforma el Reglamento de la Ley Número 290, Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

Dos Direcciones son el fruto principal de la preparación-país ante una puesta en vigencia del DR-CAFTA. El decreto ejecutivo Número 25-2006 establece las siguientes direcciones:

- la Dirección de Aplicación de Tratados (DAT)
- la Dirección de Políticas Comerciales

Es de destacar que con la creación de la DAT en Nicaragua se lograron superar muchas duplicidades existentes en la gestión del comercio exterior.

Con el establecimiento de la DAT se da un salto cualitativo que permite superar deficiencias en la administración de tratados y serias duplicaciones previas.

Algunos aspectos positivos a destacar son:

- Consolidación de una serie de áreas temáticas, como solución de controversias y administración de contingentes. Previamente no se encontraban consolidados bajo una sola dirección, lo que implicaba que varias direcciones miraban los mismos temas, con la consiguiente falta de transparencia en cuanto a funciones y confusión factual de competencias.
- Centralización del proceso de notificación en materia de administración de tratados (previamente dispersa en toda la DGCE).

- Inclusión de un departamento para la realización de investigaciones en materia de defensa comercial y medidas de salvaguardia, que previamente era una carencia que presentaba la DGCE.

Nicaragua cuenta, a la fecha, con una Dirección de Aplicación de Tratados que se puede considerar relativamente consolidada, con clara y específica definición **vía decreto ejecutivo presidencial de sus funciones**, y con recurso humano especializado por áreas temáticas.

Sin embargo, y en gran medida por las prioridades presupuestarias existentes, le es difícil a la DGCE retener a su recurso humano, una vez que alcanza cierto nivel de experiencia y calidad. La falta de incentivos internos hace que una de las mayores carencias sea la excesiva movilidad de personal especializado hacia otras instituciones, léase, hacia el sector privado.

Es importante hacer notar que dos mecanismos específicos que fueron componente del paquete integral del rediseño y la reingeniería de la Dirección, no llegaron a ver la vida institucional ni legal, y quedaron como tareas pendientes:

- Un mecanismo o instrumento de coordinación interinstitucional y
- Un mecanismo de consultas entre la DGCE y el sector privado (en las dos áreas de negociación y administración de tratados)

Uno de los escollos más relevantes para la DAT de su manejo adecuado y eficaz de labores es la carencia de este tipo de instancias, tanto de coordinación interinstitucional como de consultas con el sector privado. Es por ello, que no realizaremos mayores comentarios a futuro sobre estos aspectos a lo largo de este informe.

Sin embargo será importante revisar posteriormente elementos positivos destacados, como la clara determinación de funciones de la Dirección de Aplicación de Tratados y de la Dirección de Políticas Comerciales.

A5. Honduras

En consonancia con el resto de la región, por un lado, Honduras se adhirió al sistema multilateral de comercio (primero al GATT en 1994 y luego a la OMC en 1995) y en la década de los noventa participó en negociaciones de acuerdos comerciales internacionales. Paralelamente a una activa participación en el marco de la integración centroamericana, Honduras ha suscrito tratados de libre comercio con México, República Dominicana, Chile y Panamá. Está pendiente de finalizar una negociación de un acuerdo de libre comercio con Canadá.

En el marco de una inminente puesta en vigencia del DR-CAFTA, Honduras, al igual que Nicaragua, procedió a revisar en el 2004 el diseño de su estructura en comercio exterior y específicamente, en materia de administración de tratados.

La Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio (SIC) es la entidad gubernamental rectora del comercio exterior de Honduras. La Secretaría cuenta con una estructura organizativa dividida en dos Vicesecretarías. En la Vicesecretaría de Integración Económica y Comercio Exterior (SIECE) recae la competencia del comercio exterior hondureño, establecido vía decreto ejecutivo No. PCM-002-2001. La SIECE se divide en cuatro Direcciones Generales, incluyendo la Dirección General de Negociaciones Internacionales, la Dirección General de Integración Económica y Política Comercial, la Dirección General de Administración de Tratados y por último la Dirección General de Promoción de Comercio Exterior e Inversión.

Es importante hacer notar la dinámica de mantener bajo la cobertura de una sola institución las competencias de negociación y de administración de tratados.

Sin embargo, al igual que el caso nicaragüense, la SIECE tiene dividida en dos Direcciones Generales, el área de Integración Centroamericana y el área de Administración de Tratados, estando ambos instrumentos en direcciones separadas, aunque sea bajo una misma “sombra”.

A6. Aspectos relevantes de la visión panorámica de los países DR-CAFTA

1. Prácticamente cada uno de estos países tiene, sea de forma previa, o de forma paralela a la implementación del DR-CAFTA, oficinas con personal especializado y competente en las áreas temáticas que generalmente cubren estas instituciones.
2. Esta situación de capacidades y competencias va aparejada con legislación que fundamenta sus actuaciones y permite desarrollar institucionalmente una visión, misión, funciones y determinación de competencias con bastante claridad.
3. Hay disparidad y desigualdad con relación a su marco regulatorio, a la gama de servicios prestados, a su gestión de calidad e inclusive de “apropiación” de los mecanismos de consulta y coordinación interinstitucional.
4. En el ámbito de los países DR-CAFTA se destacan países más posicionados que otros en los ordenamientos jurídicos, gama y cobertura de los servicios prestados y “empoderamiento” de su función como entes rectores.

5. Costa Rica, tiene a su favor haber sido el primero en consolidar su rectoría en materia de administración de acuerdos comerciales, y haber ensayado “en pequeña escala” relevantes experiencias hemisféricas, habiendo logrado rescatar las “mejores prácticas” y estableciendo sus propios parámetros, adecuados a su tamaño y necesidades.
6. El Salvador sería una segunda experiencia, a considerar, donde el empoderamiento de la gestión de Administración de Tratados ha tenido buenos resultados. A pesar de la juventud de su DATCO, la evolución de su funcionamiento es excelente y tendrá, en su fase de maduración, resultados previsiblemente similares a los de Costa Rica. En algunos temas, sin embargo, precisamente por estar en una etapa de construcción no consolidada, como en los mecanismos de coordinación institucionales y con el sector privado, se encuentra “one step behind” de su contra parte costarricense. Es por eso que constituye un excelente “second best”.
7. Guatemala, cuenta con una legislación interesante, pero preocupa el escaso reconocimiento que se ha merecido de parte de su sector privado, especialmente en aspectos relacionados con los mecanismos de consulta con el usuario. Su página Web no contiene elementos esenciales como la legislación relevante, no está actualizada y no está en condiciones de funcionamiento óptimo. Ese es el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuyos portales a sus oficinas de administración de tratados, se distinguen por contener información desactualizada, no estar funcionando apropiadamente y carecer de información que, para fines de transparencia, no debería estar excluida, o debería ser fácilmente localizable.
8. Paralelamente a la implementación del DR-CAFTA, Honduras y Nicaragua realizaron su rediseño de comercio exterior, para incluir el servicio de administración de tratados.
9. Se puede considerar que el esfuerzo de Nicaragua tiene algunos elementos interesantes y rescatables, que se mencionarán cuando sea pertinente. Lamentablemente, el país no pudo concluir con la labor de construcción de consensos y de puesta en vigencia de mecanismos de coordinación interinstitucional y de consulta al sector privado, que sí funcionan de manera informal y sin soporte legal.

B. Experiencia chilena y mexicana

B1. Chile

Chile representa una experiencia reconocida internacionalmente por una exitosa inserción al comercio exterior, basada en el establecimiento de relaciones comerciales preferenciales con una amplia gama de socios, como Estados Unidos, la Unión Europea, países latinoamericanos, Corea y China, entre muchos otros.

Chile combina una agresiva apertura de mercados externos con una oferta exportable envidiablemente diversificada, con una política de atracción de inversiones y una política agresiva de promoción de exportaciones. Esta combinación de factores se realiza en un contexto de reglas estables, de vigilancia de la competencia desleal, y con el adicional insumo, único en su género, de políticas que refuerzan su impacto sobre la equidad social.

Marca el inicio de la apertura comercial bilateral de Chile la década de 1990, con la suscripción de acuerdos de complementación económica, que luego se ven acompañados por acuerdos de libre comercio con México, Canadá, Costa Rica primero en la región y luego El Salvador, la Unión Europea, Corea del Sur, Estados Unidos, y países transpacíficos como India y China. Adicionalmente es uno de los pocos países hemisféricos miembro de APEC.

Chile visualiza la labor de aplicación y administración de tratados a través de tres grandes labores:

- Implementación para una adecuación jurídica de los acuerdos en el ordenamiento doméstico chileno.
- Administración cotidiana de los acuerdos, a través de su estructura institucional.
- Aprovechamiento de oportunidades generadas por estos instrumentos.

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) fue legalmente creada por un decreto con fuerza de ley de 1979, como entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Chile es uno de los pocos países hemisféricos donde la labor de negociación y administración de instrumentos comerciales está adscrita a su Ministerio de Relaciones Exteriores.¹

La DIRECON visualiza la inserción chilena en el comercio internacional bajo tres rubros:

- negociación de instrumentos comerciales,

¹ Otro gran ejemplo de esta simbiosis es Canadá, que también tiene esta oficina dentro de su Ministerio de Relaciones Exteriores.

- aplicación y administración de instrumentos multilaterales y bilaterales, y
- la promoción de las exportaciones chilenas.

Apoyado en esta última labor por Prochile, la Dirección de Promoción de Exportaciones de DIRECON está directamente involucrada en promover la competitividad de las exportaciones chilenas y la diversificación de su oferta exportable hacia productos no tradicionales.

Esta combinación de labores de negociación/aplicación y administración/promoción de exportaciones es auspiciada, en gran medida, por el posicionamiento de la DIRECON bajo la dirección centralizada del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien también asume labores de inteligencia comercial, como parte de su misión diplomática, utilizando como instrumentos las delegaciones chilenas en el exterior.

En este contexto, cabe recalcar que funcionarios chilenos reconocen que la negociación, implementación y administración de acuerdos comerciales ha sido facilitada por los siguientes elementos:

- ✓ La gobernabilidad política
- ✓ La apertura de su economía
- ✓ La solidez de la institucionalidad económica
- ✓ Los procesos de negociación e implementación de TLC previos
- ✓ La consolidación de normas jurídicas existentes
- ✓ El consenso alcanzado entre el gobierno y los distintos sectores políticos y agentes económicos sobre política comercial.”²

Aspectos relevantes para valorar la experiencia chilena:

1. La DIRECON es percibida por sus contrapartes, de acuerdo a otras entidades de administración de tratados consultadas, como una entidad que tiene una extraordinaria experiencia desde el punto de vista de negociación, pero dicha experiencia no se traduce en una apropiada consolidación de las funciones de administración de tratados.
2. Desde la óptica de algunos socios comerciales, se considera que la labor de administración de tratados de la DIRECON, ha desmejorado a partir de su consolidación de labores de negociación y administración bajo una misma “sombra”.
3. Contrariamente a lo que se pudiera esperar, Chile no necesariamente representa una experiencia exitosa de “mejores prácticas” en materia de

² Sanabria, Christopher, “Experiencias Hemisféricas en la Administración de Tratados de Libre Comercio”, Secretaría de Economía de México y Organización de Estados Americanos, Mayo 2005, pág. 35.

administración de tratados, desde la óptica de una reestructuración o ampliación de oferta de servicios.

4. Sin embargo, Chile, cuenta con un valor agregado a nivel hemisférico, representado en un recurso humano de primera calidad con mucha experiencia en áreas temáticas específicas como solución de controversias o acceso a mercados y otras, que pueden ser muy valiosas a efectos de capacitación de personal.

B2. México

México es junto a Chile uno de los países hemisféricos que ostenta mayor agresividad en materia de apertura comercial y tiene a su haber una multitud de acuerdos comerciales suscritos, dentro y fuera del continente. Esta apertura comercial pasó por varios hitos que marcaron su giro hacia una economía abierta, de los cuales los principales son:

- Desgravaciones arancelarias en frontera, de forma unilateral, a partir de 1984,
- La publicación de una Ley de Comercio Exterior a partir de 1986, de cobertura amplia, que determina las facultades de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y sistematiza áreas temáticas como normas de origen, prácticas de comercio desleal, medidas de salvaguardia.
- Esta legislación fue posteriormente acompañada por normativa en áreas como políticas de competencia, propiedad intelectual, la creación de una Comisión para la Promoción de las Exportaciones, la creación de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), entre otros.
- A partir de 1991 a la fecha, el gobierno mexicano ha negociado y puesto en vigencia una serie de tratados de libre comercio, que abarcan desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá, 1994), un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2000), un TLC con Israel (2000), con la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), entre otros. México tiene tratados de libre comercio con Costa Rica (1995), con Nicaragua (1998) y con el Triángulo del Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador, 2004).

Adicionalmente, al igual que Chile participa en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (conocida por sus siglas en inglés APEC).

La administración de tratados está a cargo de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales de la actual Secretaría de Economía de México. Esta Subsecretaría está dividida prioritariamente por Foros y algunas áreas temáticas típicas de la administración de tratados, que están a cargo de entidades expresamente creadas al efecto, como lo es el caso de la Unidad de

Prácticas Comerciales Internacionales (a cargo de defensa comercial y medidas de salvaguardia).

México tiene a su haber 74 instituciones gubernamentales certificadas bajo la norma ISO 9001:20001, de las cuales se destacan la Unidad de Prácticas de Comercio Internacional y la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio.

Aspectos relevantes para valorar la experiencia mexicana:

1. Las dimensiones del enorme aparato burocrático mexicano hacen difícil que sea un “benchmark” de fácil apropiación, sobretodo visualizando una reestructuración o rediseño de una oficina de administración de tratados.
2. México representa un excelente destino para capacitaciones en áreas temáticas: ej. la UPCI para defensa comercial e imposición de medidas de salvaguardia es un punto de referencia obligado en esta materia, o asignación de cuotas de textiles (tienen la experiencia del NAFTA, donde tiene TPL negociados sin límite de tiempo).
3. Desde el punto de vista estructural, no es la “mejor práctica” a ser visualizada desde la óptica de un país pequeño con experiencia limitada en la administración de tratados, limitaciones presupuestarias, estructuras y personal restringido, tanto por el número de acuerdos comerciales suscritos, como por la dificultad y lenta curva de aprendizaje que representa el equipo humano en la compleja materia del comercio exterior.

SECCIÓN II

ANÁLISIS DE LAS OFICINAS DE APLICACIÓN DE TRATADOS DE LOS PAÍSES DR-CAFTA, MEXICO Y CHILE, PARA LA DETERMINACIÓN DE SERVICIOS OFRECIDOS Y “MEJORES PRÁCTICAS” ALCANZADAS

SECCIÓN II

ANÁLISIS DE LAS OFICINAS DE APLICACIÓN DE TRATADOS DE LOS PAÍSES DR-CAFTA, MEXICO Y CHILE, PARA LA DETERMINACIÓN DE SERVICIOS OFRECIDOS Y “MEJORES PRÁCTICAS” ALCANZADAS

Como se consignó en la introducción de este acápite, dados los niveles de desigualdad entre los países DR-CAFTA y al mismo tiempo, el avance significativo de algunos de ellos en materia de administración de tratados, se hará mención específica únicamente a los servicios que representan mejores prácticas a nivel regional. Es por ello, que a partir de este momento, se parte de la premisa que solamente se tratarán “mejores prácticas”, que puedan aportar lineamientos para mejorar las condiciones de cobertura jurídica en que se apoya actualmente la DICOEX.

Adicionalmente se vuelve a enfatizar en el tema de pertinencia y factibilidad de apropiación de servicios y otras mejores prácticas, al indicar que se inclinará el informe a utilizar como punto de referencia a los países DR-CAFTA, utilizando la experiencia mexicana o chilena, solamente cuando se juzgue conveniente.

A. Análisis de mejores prácticas en el ámbito de marco jurídico para la administración de tratados, con énfasis en los países DR-CAFTA

En esta sección se hará énfasis en aquellos rubros de mayor interés propiciados por las legislaciones o regulaciones en materia de comercio exterior de los países DR-CAFTA y otras experiencias regionales. Los elementos que pueden destacarse como “mejores prácticas” y que generan un servicio relevante en materia de comercio exterior son:

- Énfasis en el tema de la rectoría en materia de administración de acuerdos comerciales internacionales
- Definición expresa y detallada de funciones sin dejar margen a interpretaciones
- Representación Permanente de estas instituciones ante la OMC
- Mecanismos interinstitucionales entre entidades gubernamentales involucradas en la gestión de administración de tratados
- Mecanismos de consulta y comunicación con el sector privado
- Rendición de cuentas de las entidades administradoras de tratados, sobre el desempeño de los acuerdos comerciales internacionales.

En esta sección haremos referencia a algunos de los elementos indicados supra, dado que rubros como los mecanismos interinstitucionales o los mecanismos de consulta con el sector privado contarán con su propio análisis más adelante en este informe. Sin embargo, es necesario destacar que se encuentran

claramente definidos en algunos ordenamientos internos, de los cuales, la “mejor práctica” le corresponde a Costa Rica, debido a que están establecidos por Ley y que inclusive en el caso de la coordinación interinstitucional, tiene un reglamento producto de más de siete años de experiencia positiva al respecto.

A1. Clara rectoría en materia de administración de tratados

Este aspecto es de crucial interés dado que una carencia de una clara rectoría **integral** en la administración de tratados tiene como resultado una fragmentación de la gestión que puede acarrear atomización y dispersión de responsabilidades y competencias, así como, ineficacia, ineficiencia y dilución de responsabilidades de parte de los diferentes actores públicos participantes, con los consecuentes graves perjuicios al país y a la entidad responsable de administrar estos instrumentos comerciales.

En ese sentido, casi todos los países CAFTA tienen claridad con relación a dicha rectoría. Sin embargo, cabe destacar que tanto Costa Rica como El Salvador tienen especialmente definido tanto el tema de rectoría frente a otros interlocutores gubernamentales como dentro de sus propias entidades de comercio exterior.

En el caso de Costa Rica, la ley Número 7638 establece el Ministerio de Comercio Exterior, dotándolo de una indiscutible rectoría en materia de comercio exterior. Posteriormente, y siendo una secuencia lógica, la Ley No. 8056 establece la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI) con funciones claramente definidas y mecanismos detallados de coordinación con otras entidades gubernamentales.

Uno de los elementos más significativos que acompaña este soporte legal es que paralelamente a la elaboración de la ley, se dio un apoyo político de la Administración del Presidente Rodríguez (en el 2000) para dismantelar los aparatos paralelos en otras entidades públicas a fin de evitar duplicidades de funciones: por ejemplo, el dismantelamiento y la adquisición parcial de recurso humano de su Ministerio de Agricultura y la transferencia que sufrió la Dirección de Integración Centroamericana, que fue trasladada del Ministerio de Economía al Ministerio de Comercio Exterior.

Lo anterior, permitió que la DAACI tuviera un completo control legal y funcional de los temas relacionados con comercio agrícola e incorporara bajo su “sombra” el tema de la integración centroamericana, que previamente había estado en manos de otro Ministerio.

Costa Rica es el único país parte del DR-CAFTA que tiene una Ley de Comercio Exterior con su respectivo Reglamento, y cuenta con un

Ministerio específicamente creado al efecto y una Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio.

Consolidar la rectoría en materia de administración de tratados bajo un mismo cuerpo jurídico y bajo una misma tutela genera enorme fortaleza, evitando dispersiones, duplicidad de labores, dilución de responsabilidades, conflictos de intereses y celos políticos.

La ley 7638 básicamente crea el Ministerio de Comercio Exterior como entidad autónoma y rectora del comercio exterior. La Ley 8056 crea la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI).

El Reglamento Orgánico en una segunda fase de fortalecimiento institucional, reconoce la necesidad de establecer una entidad separada, dentro del Ministerio, sobre la que recarga la administración de acuerdos comerciales internacionales (DAACI).

A esta entidad, la acompaña un movimiento paralelo, que obedece a la voluntad política del momento, de fortalecer la rectoría de COMEX que como hemos señalado, desmantela prácticamente cualquier aparato gubernamental paralelo ubicado en otras entidades, o transfiere al ministerio, otras áreas de cobertura que le son propias a la DAACI.

Resultado: Costa Rica cuenta con una entidad que funciona con una rectoría indiscutiblemente aceptada por las otras entidades gubernamentales, y con gran aceptación del sector privado.

El Salvador también cuenta en su haber con otra “mejor práctica” que ha fortalecido la gestión interna de la institución. Establece en su Acuerdo No. 1347 que corresponde al Reglamento Interno del Ministerio de Economía, mecanismos de coordinación interna entre varias direcciones, de forma expresa y sin dejar ningún margen de interpretación. En este sentido, define para la Dirección de Aplicación de Tratados Comerciales (DATCO) en su artículo 17, obligaciones de coordinar con diversas Direcciones internas y la Representación Permanente en Ginebra ante OMC y OMPI, para temas que sean pertinentes a estos organismos y que están ligados con la administración de tratados. El establecimiento expreso de la coordinación interna ha dado buenos resultados en El Salvador, debido a que se maneja una imagen-país unificada frente a cualquier otra entidad gubernamental interna y frente a sus contrapartes regionales y otros socios comerciales.

A2. Definición expresa y detallada de funciones sin dejar margen a interpretaciones de parte del recurso humano

Uno de las carencias en una institución de esta naturaleza, que generan mayor desgaste y una mayor percepción de desorden interno de parte de los usuarios, es no contar con una estructura claramente determinada y reconocida por regulación doméstica que la defina con claridad, evitando duplicidades y eliminando el margen de interpretaciones de su recurso humano.

Nicaragua representa el caso de un país que, habiendo iniciado labores su Dirección de Aplicación de Tratados (agosto 2004) y de facto, logró dar un salto cualitativo, al eliminar una serie de distorsiones que se presentaban en la Dirección General de Comercio Exterior. Se toma este ejemplo, a modo de ilustración, dado que el rediseño de la Dirección General de Comercio Exterior, contaba con un panorama inicial realmente confuso y “derechos adquiridos” suficientemente fuertes, como para expresar en el ordenamiento jurídico de soporte a la reestructuración, competencias claramente establecidas, que no permitieran el regreso inoportuno a “peores prácticas”.

Otros países como Costa Rica, El Salvador o Guatemala también cuentan con legislación de soporte, que puede ser considerada “buenas prácticas”. Sin embargo, a fin de auspiciar la corrección de mecánicas ya detectadas en la DICOEX, deseo recalcar la experiencia de Nicaragua, como un ejemplo a seguir³.

A3. Representación Permanente de estas instituciones ante la OMC

Dos países DR-CAFTA cuentan con la posibilidad de tener bajo su tutela, a la Representación Permanente de esos países frente a la Organización Mundial del Comercio.

En este sentido, Costa Rica fue el pionero en establecer en su Ley de Comercio Exterior de 1996, que la Misión en Ginebra ante la OMC obedecía directamente las directrices del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

Esta ha sido una práctica que ha permitido que la delegación ante OMC le responda directamente e inequívocamente al Ministerio, tanto de las áreas de negociación como de aplicación de tratados, evitando fricciones innecesarias con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que dirige toda la política exterior del país, con la excepción puntual y específica de esta Misión.

En el caso costarricense esta relación jerárquica se establece vía Ley de la República, lo que la hace prácticamente inamovible.

El Salvador también recoge esta práctica dentro de su ordenamiento jurídico. En el artículo 16 de su Reglamento Interno del Ministerio de Economía, establece el ligamen entre la Representación Permanente ante la Organización Mundial del

³ Decreto Presidencial 25-2006, República de Nicaragua.

Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Esto sería también considerado una “mejor práctica”, pero carece de la fuerza legal que le presta una ley, dado que el rango legal que ostenta es menor.

Obviamente Chile tiene la misión de la OMC bajo la tutela del Ministerio de Relaciones Exterior y si esto no ocasiona roces es solamente porque la DIRECON es parte de su cancillería.

A4. Consolidación de las notificaciones en materia de administración de tratados en un solo cuerpo institucional

En Costa Rica, el Reglamento Orgánico de COMEX del 2000 establece un elemento que no está contemplado expresamente en los otros marcos jurídicos del resto de la región.

El artículo 2 del Reglamento establece expresamente la consolidación de las notificaciones en materia de administración de acuerdos comerciales en manos de la DAACI, bajo la norma siguiente:

*“es el órgano rector por el cual éste realiza todas sus gestiones⁴ relacionadas con estas materias ante gobiernos e instituciones extranjeras”.*⁵

En la práctica esto implica que las notificaciones se consolidan obligatoriamente en manos del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, tanto frente a la OMC, como ante los demás socios comerciales en el marco de los acuerdos comerciales bilaterales o regionales, incluso cuando hay instituciones que manejan áreas temáticas específicas, como es el caso de defensa comercial y medidas de salvaguardia, En este caso, aunque exista independencia de la Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia (adscrita al Ministerio de Economía), esta oficina debe realizar las notificaciones a través de COMEX.

En términos de orden interno del país vis-a-vis sus socios comerciales y dentro del marco del sistema multilateral de comercio de la OMC, esto constituye una “mejor práctica”, debidamente estipulada por medio de una Ley de la República, gozando de la jerarquía legal que esto otorga.

Contar con una norma expresa que consolide las labores de notificación en la entidad de administración de tratados es una buena práctica que debe rescatarse en la DICOEX, por razones de practicidad y orden jurídico.

⁴ Léase “notificar” – comentario personal.

⁵ Decreto 28471-COMEX, 14 de febrero del 2000, artículo 2.

A5. Rendición de cuentas de las entidades administradoras de tratados e información sobre el desempeño de los acuerdos comerciales internacionales

En Costa Rica, existe una cultura institucional que tiene su génesis en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Comercio Exterior y específicamente en su artículo 16 que establece la evaluación periódica de la aplicación de los acuerdos de libre comercio y la evaluación cada 5 años del desempeño de los mismos, en cada caso tanto de los aspectos económicos como del marco regulatorio.

Estas directrices van más allá de la mera necesidad de presentar informes institucionales de forma anual, que muchos países comparten y tienen programados de oficio. En el caso costarricense, la tradicional rendición de cuentas que presentan de forma integral las instituciones del Estado una vez al año, se acompaña por esta directriz que aplica de forma directa a la DAACI y es parte de sus funciones legalmente estipuladas.

La necesidad de rendir cuentas de forma anual sobre el desempeño de los diferentes acuerdos comerciales internacionales en vigencia en este país, genera información pública, que se considera parte de los servicios invaluable para la medición del aprovechamiento de los Tratados, por parte del sector privado costarricense.

Esto ha generado información sobre cada TLC, tanto de forma anual, como acumulaciones de estadísticas directamente relacionadas con el tema de administración de tratados, que permiten a otras áreas establecer lineamientos de política comercial en términos más generales.

La generación de estos reportes, debidamente publicados y publicitados, tienen excelente acogida en sector público y privado y son parte de la retroalimentación que brinda la DAACI a otras instituciones como Procomer⁶ (a cargo de la función de inteligencia comercial hacia mercados de exportación) y a los sectores productivos, en aras de fomentar el aprovechamiento de los mercados de socios comerciales preferenciales.

La DAACI ha emitido documentos informativos que recogen la información estadística, económica, legal, de desempeño de sectores productivos para los TLC con México (a los 5 y 10 años de entrada en vigor) y República Dominicana (a los 5 años de vigencia).

⁶ Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER): institución a cargo de administración de regímenes especiales como zona franca y perfeccionamiento activo y del área de inteligencia comercial. Procomer tiene oficinas comerciales en la mayoría de los países con los que se tiene relación comercial privilegiada a través de un acuerdo comercial internacional.

B. Cobertura legal e institucional en diversas áreas temáticas propias de la administración de tratados

Los países DR-CAFTA han enfrentado el enorme reto que implica la implementación como la puesta en vigencia del TLC con los Estados Unidos. Para muchos de los países del área, este esfuerzo se ha plasmado en fortalecer o crear sus direcciones de aplicación de tratados. Existe un presupuesto de base que hay que tener presente: para los países DR-CAFTA la preparación a la puesta en vigor de este TLC ha sido acompañado por la necesidad imperiosa de fortalecer su gestión de comercio exterior con un énfasis muy especial en el área de aplicación de tratados.

El DR-CAFTA es un acuerdo comercial de integración profunda. Esta premisa conlleva a la hora de enfrentar su administración y aplicación, la necesidad de fortalecer la gestión típicamente ya instituida de administración de tratados y adicionalmente establecer puntos de enlace en instituciones nuevas en la gestión del comercio exterior, representadas por Ministerios de Trabajo y Ambiente.

Independientemente del fortalecimiento institucional que genera tanto la preparación como la misma puesta en vigencia del DR-CAFTA, ha habido ya gestiones e iniciativas para fortalecer la aplicación de tratados, en algunos países parte del TLC. Esa ha sido la experiencia de países como Costa Rica que crea formalmente su Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI) en el año 2000 o El Salvador, que también había incurrido en una labor previa de fortalecimiento de su gestión de administración de tratados. Otros países como Nicaragua u Honduras, ligan directamente reestructuraciones de sus entidades rectoras del comercio exterior, a la preparación de la puesta en vigencia del DR-CAFTA.

Dentro de la gestión de la administración de tratados, algunas áreas temáticas han estado intrínsecamente ligadas a las direcciones u oficinas de aplicación de tratados, mientras que otras, producto de la experiencia de gestión de TLC han sido reubicadas bajo la competencia de otras instituciones involucradas en la administración de acuerdos comerciales internacionales.

Al respecto, hemos seleccionados algunas áreas temáticas cuyo servicio de administración ha estado o sido siendo parte de la gestión de las oficinas de administración de tratados. Por razones de tiempo, se ha hecho la selección de cuatro áreas temáticas específicas: contingentes, defensa comercial y salvaguardia y solución de controversias.

La selección de estos aspectos de la gestión de administración de tratados ha obedecido a las observaciones realizadas en la DICOEX y otras entidades involucradas de la gestión de comercio exterior de República Dominicana, a fin de visualizar cual es el posicionamiento de estas áreas en el resto de los países

DR-CAFTA y la experiencia, cuando es pertinente, de otros países como Chile y México.

Se hará una referencia puntual pero ilustrativa de las siguientes áreas temáticas para determinar si las mismas son parte de los servicios dados por las oficinas de administración de tratados y determinar algunas “mejores prácticas” regionales. Como se menciona supra se han seleccionado las siguientes áreas temáticas: administración de contingentes, defensa comercial y salvaguardia, solución de controversias y verificación de normas de origen.

B1. Administración de contingentes de importación y exportación (capítulo 3 de Trato Nacional y Acceso a Mercado del DR-CAFTA)

En el área temática de cual es la entidad gubernamental designada administra los contingentes, la experiencia de los países CAFTA ha sido consignar como responsable de dicha gestión a sus oficinas de administración de tratados, llámese DAACI (CR), DACE (Guatemala), DATCO (ES), DAT (Nicaragua) y la Secretaría de Economía de Honduras.

Cada uno de los países parte del CAFTA tienen asignada dicha labor bajo la entidad rectora de la administración de tratados. Esta designación ha sido en algunos casos previa a la negociación, implementación o puesta en vigencia del TLC con Estados Unidos.

Este ha sido el caso de Costa Rica, que ha administrado contingentes de importación y exportación a nivel de acuerdos comerciales internacionales y bajo la Organización Mundial de Comercio. Costa Rica ha delegado la competencia, desde la creación formal de la DAACI en 2000, de administración los contingentes de importación y exportación, a nivel multilateral, regional y bilateral, en su entidad administradora de tratados.

Costa Rica además cuenta con reglamentación que se podría catalogar de tercera generación, la cual ha sido objeto de varias revisiones integrales y ha permitido asimilar las experiencias de su sector privado, y de la propia institución en lo que apunta al proceso de administración de contingentes.

Otra muestra de país que ha consignado dicha labor a una entidad de administración de tratados, como parte de sus gestiones propias de preparación durante la implementación y previo a la entrada en vigencia del TLC, podemos citar a Nicaragua.

La experiencia de Nicaragua en materia de administración de contingentes, previo a la puesta en vigencia del DR-CAFTA, el primero de abril del 2006, era, en principio, bastante escasa y poco positiva. Por un lado, Nicaragua tenía contingentes en vigencia bajo el TLC con México y bajo el sistema multilateral de

OMC. La celebración de consultas bajo el sistema de solución de controversias de la OMC, por la no utilización del contingente de exportación de frijoles bajo el TLC con México, es señal suficiente para visualizar una experiencia negativa bajo el acuerdo.

Por otro lado, la administración de contingentes era lo suficientemente escasa para no requerir regulación-marco en esta materia.

Previo al DR-CAFTA, Nicaragua todos los años asignaba sus contingentes de forma muy pragmática, vía acuerdo ministerial del MIFIC, que se emitía respondiendo a cada asignación puntual de contingentes. Eso implicaba no contar con mecanismos de administración, previamente consensuados y determinados, que dieran estabilidad y transparencia al sistema.

Bajo la preparación del DR-CAFTA, y como parte del proceso de implementación, Nicaragua estableció parámetros para la asignación de contingentes de importación, que están plasmados en Reglamentos que regulan para los años venideros una distribución y asignación bajo normas claras y transparentes. Paralelamente, en el frente de fortalecimiento institucional de cara al DR-CAFTA, se consolidan bajo la tutela de un departamento, dentro de la recién creada Dirección de Aplicación de Tratados (DAT), la gestión o de todos los contingentes arancelarios negociados por el país.

En palabras del propio Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, el Departamento de Administración de Contingentes y Comercio de Bienes (como parte de la DAT), está llamado a desempeñar las siguientes funciones:

“Este Departamento tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- *La asignación y administración de los contingentes arancelarios de importación, exportación y por desabastecimiento del mercado nacional,....*

Este Departamento tiene como una de sus funciones principales el manejo de contingentes arancelarios tanto a nivel multilateral como bajo un acuerdo comercial internacional.”⁷

Asimismo, el Acuerdo Gubernativo No. 182-2000 que corresponde al Reglamento Interno del Ministerio de Economía de Guatemala, establece en su artículo 15, las funciones de la Dirección de Administración del Comercio Exterior (DACE).

⁷ Fortaleciendo las Capacidades de Comercio Exterior de Nicaragua: el rediseño de la Dirección General de Comercio Exterior, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Nicaragua, 2006.

Es interesante destacar que dentro de las funciones en dicho artículo consignaba, **el inciso g) por ser la única función que se relaciona a un área específica de acción de la Dirección**. Dicho inciso indica como función expresa de la DACE el “*administrar los contingentes arancelarios u otros mecanismos similares y asesorar en dicha materia*”⁸.

Cada país parte del CAFTA tiene la administración de contingentes como labor propia de sus Direcciones u oficinas de administración de tratados. Esta misma situación se presenta en Chile y México. Ambos países tienen bajo la cobertura de sus respectivas entidades de administración de tratados, la función de administrar los contingentes agrícolas negociados por el país.

Ninguno de los países estudiados omite incluir esta área temática bajo la cobertura expresa de sus entidades administradoras de tratados.

B2. Defensa Comercial y Medidas de Salvaguardia (Capítulo 8)

El área temática de defensa comercial y medidas de salvaguardia tiene un tratamiento menos homogéneo en los países DR-CAFTA, que el revisado supra. En el caso de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, dicha atribución recae en sus direcciones u oficinas de administración de tratados.

Esta cobertura incluye varias funciones: la competencia en cuanto a las investigaciones tendentes a la determinación de prácticas de comercio desleal e importaciones masivas que causan daño a sus sectores productivos (procedimientos administrativos *per se*), como labores de seguimiento bajo los TLC, y adicionalmente como corolario, las notificaciones semestrales que deben ser efectuadas en el marco de la OMC.

Cada una de estas entidades puede por un lado responder por la defensa de sus sectores productivos y hacerse cargo formalmente de las investigaciones tanto de defensa comercial como de imposición de medidas de salvaguardia.

También les compete el seguimiento de estos temas bajo los foros de acuerdos comerciales internacionales y por último, pero no menos importante, en estas entidades recae la **consolidación de** las notificaciones bajo el sistema OMC. En otras palabras, igual es competencia de la DATCO (ES) o de la DAT (Nicaragua) realizar las investigaciones en caso de defensa comercial (dumping y subsidios) así como notificar semestralmente a la OMC en materia de subsidios, al comité respectivo, o defender ante ese foro la solicitud de ampliación del sistema de régimen especial de zona franca (bajo el Comité de Subsidios OMC).

⁸ Acuerdo Gubernativo No. 182-2000, del 12 de mayo de 2000, República de Guatemala, artículo 15.

Esta consolidación bajo una misma entidad tiene un ligamen directo, en casos como Nicaragua y Honduras, con el fortalecimiento institucional frente a la puesta en vigencia del DR-CAFTA.

En los casos de Guatemala y El Salvador, la decisión ya había sido tomada previamente a los preparativos de la entrada en vigencia del DR-CAFTA, pero esto no implicó de ninguna manera algo que apuntara a separar dichas funciones en diferentes instituciones. Todo lo contrario se consolidó el “*status quo*”.

Caso diferente es el costarricense. Por una ley bastante antigua, de 1959, las investigaciones dirigidas a determinar la existencia positiva de dumping/ subsidios/ importaciones masivas, daño y relación causal, recaen en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). El MEIC es una institución rectora que vela por los intereses de sus sectores productivos, agrícolas o manufactureros.

En cambio el seguimiento de estos temas, sea a nivel de negociación o de aplicación (en el tema puntual de notificaciones), recae en el Ministerio de Comercio Exterior.

Hemos aquí de enfatizar, que las funciones están divididas: por un lado el MEIC realiza las investigaciones como actos de la administración pública en defensa comercial y salvaguardias, y por otro lado, en COMEX, se consolidan las notificaciones en esta materia, de cara tanto a la OMC como a los TLC vigentes para el país. Solamente una estrecha coordinación entre ambos Ministerios permite llevar a cabo la última función sin mayores problemas.

¿Qué enseñanzas se desprenden de estos dos panoramas?

1. La unificación bajo una misma institución tanto de las investigaciones como de las notificaciones es una excelente práctica, que evita roces instituciones potenciales y consolida ambos papeles, como autoridad investigadora y como órgano notificador.
2. Sin embargo, la experiencia de Costa Rica ha sido la más rica y positiva del área centroamericana. El hecho de tener una entidad que esté a cargo de las investigaciones como autoridad investigadora no ha ocasionado problemas con el hecho de que sea la DAACI la que notifique en esta materia.
3. **En la medida de lo factible, hay que evitar que se fragmenten las notificaciones de diversas áreas temáticas de un país, y este sería un ejemplo.** Aquí lo esencial a rescatar es que la DAACI en Costa Rica es el órgano que consolida las notificaciones en defensa comercial y

medidas de salvaguardia, así como en el resto de las entidades administradoras de Centroamérica.

4. La experiencia mexicana en el ámbito de defensa comercial e imposición de medidas de salvaguardia es posiblemente la más relevante a nivel hemisférico. México ha sido pionero en esta área, desde que reconocieron la necesidad de plasmar en una Ley de Comercio Exterior ya desde 1986, la regulación de las Prácticas de Comercio Desleal (Título V), de las medidas de salvaguardia (Título VI) y de ambos procedimientos (Título VII). Esto se profundiza en el capítulo siguiente.
5. El salto cualitativo de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) ha sido motivo de orgullo primero para la SECOFI y luego para la Secretaría de Economía de México. Debe aquí rescatarse y destacarse dos elementos:
 - a. Una entidad descentralizada, que no sufre los embates de lineamientos de orden político, especialmente importante en materia de defensa comercial.
 - b. Una legislación que establece los lineamientos esenciales a seguir.
6. Aunque a juicio de los observadores entrevistados, el desempeño de la UPCI ha desmejorado, en los últimos tiempos, su estructura y el aval de una legislación de soporte, *per se*, constituyen una “mejor práctica” que se distingue en el hemisferio americano y la sitúa como un pionero en América Latina.

B3. Solución de Controversias (en particular Capítulo 20, pero también se aplica al procedimiento de solución de controversias inversionista-Estado, del capítulo de Inversiones)

Es importante destacar que esta área temática está centralizada en cada una de las direcciones/oficinas de administración de tratados de los países DR-CAFTA. Sin embargo, cabe la aclaración, de que como parte del fortalecimiento institucional frente al DR-CAFTA, países como Nicaragua eliminaron una fuerte duplicidad de funciones en este ámbito, dado que tenían bifurcado el tema de solución de controversias bajo dos direcciones diferentes: la de Unión Aduanera Centroamérica, tenía bajo su tutela el Reglamento de Solución de Controversias Centroamericano (integración centroamericana) y como recargo el sistema de solución de controversias del TLC México.

Por otro lado, el mecanismo establecido al amparo del Entendimiento de Solución de Controversias del sistema multilateral OMC, estaba a cargo de la Dirección de OMC. Producto de la reestructuración llevada a feliz término en el 2004, específicamente, para enfrentar los desafíos supuestos ante la inminente puesta en vigencia del DR-CAFTA, se consolidó en un único departamento la posibilidad de uso de los diversos mecanismos e instrumentos en materia de

solución de controversia, tanto a nivel de acuerdos comerciales internacionales, como de la OMC. Esta competencia recayó en la Dirección de Solución de Controversias, bajo la tutela directa de una nueva Dirección de Aplicación de Tratados (DAT).

De esta manera se puso punto final a una duplicación interna existente en el seno del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio en esta área temática, consolidando en un solo departamento esta función, con el consiguiente fortalecimiento del recurso humano para enfrentar los desafíos subsecuentes.

D. Verificación de Normas de Origen (capítulo 4)

En materia de verificación de normas de origen, se ha venido gestando en los países centroamericanos, una tendencia a migrar esta área temática de sus direcciones u oficinas de administración de tratados hacia sus direcciones generales de aduanas.

El país pionero en delegar esta competencia fue Costa Rica, que desde 1999, vía decreto ejecutivo, cedió esta función a la Dirección General de Aduanas, a fin de aplicar el Reglamento Centroamericano de Normas de Origen. Ha sido una unidad de Verificación de Origen, en el seno de la DGA, quien ha llevado a cabo las investigaciones tendientes a comprobar el origen de las mercancías. Esta Unidad ha sufrido variaciones hasta llegar a convertirse, en la actualidad, en un Departamento bajo la tutela de la Dirección de Fiscalización.

El inicio de esta tendencia, iniciada por Costa Rica, ha sido considerado una opción atractiva por países como Nicaragua y Honduras. El Salvador, está en proceso avanzado de delegar esta competencia, de acuerdo a entrevista realizada con el director de la DATCO. En aduanas existe ya un departamento específico que realiza las verificaciones de normas de origen, sobre todo en el marco del DR-CAFTA. Ese funcionamiento, aparentemente “de facto” ya está en aduanas y se prevé dotarlo de soporte jurídico para asignar estas investigaciones a su Dirección General de Aduanas.

Esto, debe aclararse, es parte de una revisión interna de la DACE que se está realizando en estos días. Sin embargo, si bien delegaría dichas investigaciones de verificación, mantendría, sin embargo, bajo su tutela su papel de apoyo e información al público en esta materia, asimismo como su rol de seguimiento en la administración de acuerdos comerciales.

Es únicamente la delegación de las propias investigaciones lo que estaría en proceso de delegación a la DGA, al considerar que es la institución idónea para realizar dichas verificaciones.

Guatemala por su parte todavía conserva bajo la tutela de la DACE las verificaciones en materia de verificación de normas de origen.

La autora de este informe considera a título personal, como una mejor práctica la delegación de las investigaciones en materia de verificación de normas de origen a las autoridades aduaneras, y que una migración en ese sentido a nivel de los países del istmo se irá consolidando en los años próximos.

C. Mecanismos de coordinación (interinstitucionales y a nivel de sector privado)

La administración de acuerdos comerciales internacionales no recae exclusivamente en una sola y única institución. Aunque debe haber una entidad rectora del tema de administración de tratados, un acuerdo como el DR-CAFTA requiere de la intervención necesaria y coordinada de varias instituciones públicas, como por ejemplo, de la Dirección General de Aduanas (origen y facilitación del comercio, capítulo 4 y 5), de Agricultura (Medidas sanitarias y fitosanitarias, capítulo 3), de las entidades a cargo del tema de ambiente y de derechos de trabajo (capítulos 16 y 17), salud, promotores de comercio, promotores de inversión, economía, etc.

Para la ágil y fluida coordinación entre instituciones se pueden detectar varios instrumentos de coordinación y cooperación entre entidades gubernamentales. Destacamos varias prácticas centroamericanas, que han sido “apropiadas” y que han generado un ambiente de intercambio, de retroalimentación y soporte mutuo en beneficio del aprovechamiento de los TLC y de la detección rápida y cumplida de los obstáculos al comercio en el marco de estos acuerdos.

Se incluyen dos tipos de instrumentos, uno representado por convenios de cooperación técnica, que incluyen agendas consensuadas de trabajo conjunto y facilitan el intercambio regular de información (especialmente relevante con la DGA) y otro que establece un mecanismo de carácter consultivo interinstitucional que apoya en labores de implementación y administración de Tratados.

Costa Rica y El Salvador son pioneros a nivel de países DR-CAFTA.

Costa Rica ha tenido una destacada trayectoria de aplicación efectiva de convenios de cooperación interinstitucional y es el único país que tiene un marco regulatorio que podríamos casi denominar de “segunda generación”, donde un instrumento legal tiene además un Reglamento operativo. El Salvador, en cambio, ha tenido un desempeño positivo, más de orden pragmático, que de desarrollo normativo.

En todo caso, en ambos países, los mecanismos de consulta interinstitucionales deben ser considerados “mejores prácticas”, y puede servir para destacar la necesidad de rendir este servicio a países que todavía están en proceso de construcción de este tipo de instrumentos de retroalimentación, en materia de administración de tratados de libre comercio.

El reglamento interno del Ministerio de Economía de Guatemala, tiene bajo las funciones de la DACE, una mención expresa a su labor de “coordinar procesos de consulta interinstitucional e intersectorial para la aplicación de instrumentos

comerciales vigentes”. Sin embargo, no queda muy claro la participación, aceptación y reconocimiento que de estos mecanismos tiene el sector privado.

Después de hacer referencia a los mecanismos de cooperación interinstitucional daremos una mirada panorámica a algunos esfuerzos efectuados a nivel de direcciones de administración de tratados hacia su sector privado.

C1. Apoyo interinstitucional

Aparejada a una clara rectoría en el tema de comercio exterior es relevante incluir una norma que asegure la fluidez de información y recepción de insumos por otras instituciones intergubernamentales.

La ley costarricense de creación de COMEX en su artículo tercero establece claramente la rectoría de esta institución con el debido acompañamiento de otras instituciones gubernamentales, a fin de poder desempeñar sus funciones de forma óptima.

En materia de recepción expedita de información, este tipo de obligación legal, cuando está acompañado de una “cultura institucional” es de inapreciable valor para un desempeño eficaz y adecuado de las instancias de administración de tratados.

Este artículo de apoyo institucional en la Ley de COMEX se refleja en el Reglamento de la Comisión Interministerial de Carácter Consultivo de la DAACI, que en su capítulo IV hace una referencia a la necesaria colaboración que deben prestar las instituciones miembros de la Comisión (DGA, Economía, Agricultura) específicamente en intercambio de información.⁹ Este aspecto novedoso de la legislación y práctica costarricense se analizará con mayor detalle en la sección siguiente.

Esto se acompaña de una serie de Convenios Interinstitucionales que soportan una dinámica de retroalimentación y facilitan el flujo de información hacia la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales (DAACI). Convenios de Cooperación Técnica han sido suscritos entre la DAACI y las instituciones con mayor involucramiento en la administración de tratados de libre comercio como:

- la Dirección General de Aduanas (Ministerio de Hacienda),
- Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia (Ministerio de Economía, Industria y Comercio) y
- las Direcciones de Salud Animal y de Servicios de Protección Fitosanitaria (Ministerio de Agricultura).

⁹ Decreto Número 34277-COMEX-H-MEIC-MAG-S, Reglamento de la Comisión Interministerial de Carácter Consultivo de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior, Capítulo IV “Colaboración de las instituciones” en su único artículo 16.

C2. Mecanismos de coordinación interinstitucional

En Costa Rica, tanto la ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior (1996) como la ley de Negociaciones Comerciales y Administración de Tratados de Libre Comercio (2000), dan soporte legal a la Comisión Interministerial de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales.

El Decreto Número 34277-COMEX-H-MEIC-MAG-S muestra una consolidación en el año 2007, de los aspectos operativos de dicho instrumento de carácter consultivo, siendo la mejor prueba de la voluntad política e institucional existente a nivel de varias instituciones de fortalecer la dinámica de cooperación entre instituciones gubernamentales abocadas a la administración de Tratados de Libre Comercio.

Participan en esta Comisión, como lo indica el decreto,

- el Ministerio de Comercio Exterior que preside,
- el Ministerio de Hacienda (DGA),
- el Ministerio de Economía,
- el Ministerio de Agricultura y
- el Ministerio de Salud.

Cada institución delega la participación obligatoria en las sesiones a funcionarios que representan oficinas o departamentos relevantes en la administración de tratados. A modo de ilustración, representa al Ministerio de Economía, el Jefe del Departamento de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, responsable de las investigaciones en dumping, subsidios y medidas de salvaguardia, bajo OMC y bajo el capítulo 8 del DR-CAFTA (defensa comercial).

La Comisión establece como primer rubro conocer en sus sesiones bimensuales de asuntos tramitados por:

- la DGA (verificación de normas de origen),
- Agricultura (medidas sanitarias y fitosanitarias),
- Salud (Dirección de Registros y controles de salud),
- Economía (prácticas de comercio desleal/ medidas de salvaguardia y reglamentación técnica).

Este intercambio de información y búsqueda de construcción de consensos entre estas instituciones, permite a la Comisión el logro de varios resultados notables:

- Formulación de recomendaciones sobre la aplicación de compromisos del país a nivel multilateral, regional y bilateral, con el valor agregado

de permitir la prevención de conflictos, gracias al intercambio de información y la búsqueda de criterios técnicos multidisciplinares. Esto permite resolver y prevenir conflictos que afectan al sector productivo costarricense, con una mayor eficacia.

- Mantener abiertos los “canales de comunicación” entre estas entidades y la DAACI, con el propósito que el ente rector de administración de tratados cuente con información expedita y suficiente, para una gestión del comercio exterior eficaz.
- Intercambiar criterios, divulgar temas de interés que sean del ámbito de cobertura de las instituciones y de los sectores productivos que mantienen relación directa con ellos.

El establecimiento de calendarios de reuniones periódicas –cada dos meses– que tienen como entidad rectora y coordinadora a la DAACI, otorga claridad logística a las reuniones, como:

- convocar a las reuniones,
- preparar agendas y actas,
- tramitar acciones necesarias para la ejecución de acuerdos y
- velar por el apropiado intercambio de información.

Esto es relevante especialmente a la luz del seguimiento de acciones para concretar las decisiones tomadas en el seno de la Comisión, lo que genera un uso correcto, adecuado y eficaz de la misma.

Se volverá con mayor detalle a este punto en el acápite correspondiente a la situación de República Dominicana, como uno de los servicios que debe operar a nivel interinstitucional, en beneficio del país y de su sector privado.

Este es el más elaborado conjunto de reglas y su correspondiente aplicación práctica que se ha detectado en la región.

Nicaragua, en su proceso de rediseño de cara a la puesta en vigencia del DR-CAFTA, desde 2006 había elaborado y consensuado con las instituciones un mecanismo similar, el cual por razones desconocidas, no ha sido todavía implementado, pero cuyas directrices vale la pena tomar en consideración.

C3. Mecanismos de coordinación con sector privado

El Salvador cuenta con un mecanismo de coordinación entre la DATCO y los principales sectores gremiales.

Al respecto, en entrevista con el Lic. René Salazar, director de la DATCO, destacó que aunque el mecanismo formalmente establecido tenía inicialmente una cobertura más amplia, están funcionando de forma pragmática a través de

un mecanismo más reducido, que solamente incluye las gremiales más destacadas.

Según la entrevista realizada, este mecanismo de cooperación está funcionando de forma más exitosa, que el establecido por el marco regulatorio. La reducción del número de personas invitadas a las sesiones ha tenido un impacto positivo, dado que hay gremiales que se invitan de oficio, que son las más representativas, y como resultado han incrementado la agilidad del mecanismo de tomar decisiones que afectan directamente la administración de tratados.

Nicaragua se había puesto la meta de incluir estos temas dentro de su reestructuración integral del 2004. Sin embargo, los decretos presidenciales debidamente consensuados no vieron ni la luz institucional ni jurídica.

En cambio, al igual que los salvadoreños, los nicaragüenses han adoptado una postura completamente pragmática. Según voceros de alta jerarquía en el sector privado, los principales gremios se reúnen de forma periódica de forma “*ad hoc*” para definir los principales obstáculos y necesidades de cara a la aplicación de tratados, llevando una agenda consolidada a las reuniones sostenidas, también de forma informal y “*ad hoc*”, con la Viceministro de Fomento, Industria y Comercio.

Lo importante de esta práctica es que, independientemente de la forma pragmática en que están operando las consultas con el sector privado nicaragüense, se ha generado una “cultura” de cooperación entre el sector privado frente a la institución pública a cargo del área de negociaciones y aplicación de tratados, lo cual es meritorio, dadas las circunstancias. Esto permite apreciar el rol activo que puede adquirir el sector privado cuando hay ausencia de iniciativas oficiales o de mecanismos institucionales formales.

Guatemala también cuenta con mención expresa en su legislación¹⁰, que incluye como función expresa de la DACE, el “coordinar procesos de consulta interinstitucional e intersectorial para la aplicación de acuerdos comerciales internacionales.

No obstante de la entrevista realizada a la DACE, esta institución manifiesta que el sector privado está satisfecho con el último mecanismo, ésta no ha sido la retroalimentación recibida por parte del sector privado, de los cuales algunos representantes manifestaron que no hay mecanismo formalizado, y que se opera “*ad hoc*”, teniendo prevalencia las relaciones interpersonales sobre los mecanismos formales.

Costa Rica cuenta con un Consejo Consultivo del Comercio Exterior creado desde la ley de creación de COMEX en 1996. En él se encuentran

¹⁰ Acuerdo Gubernativo No. 182-2000, del 12 de mayo, artículo 15 inciso d)

representadas las principales gremiales costarricenses y ha tenido un desempeño que podríamos calificar como moderadamente exitoso.

Sin embargo, especialmente a la luz de las condiciones que han prevalecido durante el proceso actual de implementación del DR-CAFTA, se han generado críticas muy duras a dicho mecanismo.

A diferencia de la Comisión Interinstitucional que ha tenido un desempeño positivo, en este caso, el Consejo presenta algunas debilidades, que le han sido imputadas tanto por el sector privado, como por la sociedad civil costarricense.

El cuestionamiento más relevante que se hace a este Consejo se refleja en que únicamente incluye las gremiales más “tradicionales”, y que éstas no son necesariamente las más “representativas”. Asimismo hay ausencia de espacios apropiados para ser asumidos por la sociedad civil. Estas críticas salieron a flote y se hicieron notorias en la opinión pública tanto durante las negociaciones del DR-CAFTA, como en el proceso de implementación, donde la sociedad civil reclama todavía por falta de espacios, reproche muchas veces compartido por los sectores productivos.

Ninguna de las experiencias centroamericanas puede ser catalogada de “mejor práctica”. Dejando de lado esas experiencias, nos abocaremos a revisar el instrumento chileno, que, en cambio, tiene elementos de interés para tomar en consideración.

La DIRECON instituyó desde 1995 una Comisión Interinstitucional en materia de Negociación que tiene una composición relativamente abierta, ya que va más allá de los usuarios tradicionales, representados por las principales gremiales e incluye la participación institucionalizada de ONGs y de Pymes. Esto junto a la inclusión del acceso equitativo a las oportunidades comerciales internacionales, manifiesta una visión social más integral y una comprensión más incluyente del sector no público en la formulación e implementación de políticas públicas en materia de comercio exterior. Esa visión y los instrumentos “tropicalizados” para ponerla en efecto, sí puede ser calificada de “mejor práctica” a emular.

D. Manejo de Información, consultas y reclamos

D1. Acceso a la información vía página Web

¿Cuales son las características óptimas de una página Web institucional?

- ➡ Debe ser “amigable”,**
- ➡ Debe contener información completa y**
- ➡ Debe ser y estar continuamente actualizada.**

En esta materia, los países DR-CAFTA tienen variadas experiencias.

Países como El Salvador están haciendo esfuerzos loables en esta materia. Su página Web es amigable, la información está completa, y presenta como dato curioso, un pequeño esquema de cual es la situación en que se encuentran las consultas o reclamos. Como práctica, la calificaría como un “*second best*” entre los países DR-CAFTA.

Otros países no tienen una experiencia tan consolidada como la salvadoreña.

Nicaragua, por ejemplo, no cuenta con mecanismos consolidados para el manejo de información, reclamos y consultas. Adicionalmente a la experiencia personal del consultor sobre el manejo de información de este país, basta ingresar a su página Web, para tener idea clara de sus carencias en este aspecto, que se visualiza a través de una página que no funciona bien, documentos poco actualizados, dificultad para ubicar la información, entre otros.

La Secretaría de Economía de Honduras comparte estas carencias con su vecino.

Guatemala tampoco tiene un “récord” ejemplar en la materia. Muchas de sus consultas, como lo indican sus “brochures” y la entrevista hecha a la institución se manejan vía telefónica, con las limitaciones de calidad, estandarización, creación de banco de “FAQ¹¹”, soporte probatorio y legitimidad. Claramente la vía telefónica debe ser suplantada por mecanismos de gestión electrónica y representa un reto importante que debe ser superado.

Desde el punto de vista de rendición de cuentas (“*accountability*”), este tipo de manejo de la información, consultas y reclamos, cuando no se ha desarrollado una “cultura” de consolidación de la información en una base de datos, genera incertidumbre, poca transparencia y duplicación de funciones. Esto dificulta el monitoreo de la información, consultas y reclamos que maneja la institución.

Del “mapeo” efectuado en los países DR-CAFTA debe tomarse a Costa Rica como punto de referencia en materia de información a la sociedad civil.

Su página tiene un desempeño ejemplar, teniendo en cuenta que los recursos son limitados. La página Web del Ministerio de Comercio Exterior está siempre en impecable funcionamiento, en un ambiente bastante amigable para los especialistas en la materia y está permanentemente sujeta a revisiones

¹¹ **FAQ** es el acrónimo de *Frequently Asked Questions* (en inglés), que en español significa *preguntas frecuentes*. El término se refiere a una lista de preguntas y respuestas, dentro de un determinado contexto y para un tema en particular. En español, aunque menos utilizado, existe el término **PUF** acrónimo de *Preguntas de Uso Frecuente*.

periódicas, tanto por parte del Departamento de Informática, como de las diversas Direcciones que nutren de información la página. Eso no significa que no sea susceptible de mejora. En efecto, sus períodos de actualización son periódicos, pero lentos, su funcionamiento, para quien no es especialista en el tema podría ser más amistoso.

La página Web del COMEX, y en especial el espacio dedicado a la DAACI, reflejan el empeño institucional en suplir al sector productivo, como usuario final, con información actualizada y completa, en formato “amigable”.

La DAACI tiene un espacio propio dentro de la página Web del Ministerio, donde se divide la información por Foros. Cualquier información relacionada con legislación, estadísticas, revisión de desempeño de acuerdos comerciales, se ubica, por lo general, en cualquiera de los íconos que correspondan a un Foro, llámese Centroamérica, TLC con Chile y otros.

Especialmente loable es la información en el ícono de publicaciones, que ilustra una política de más de una década, de creación de una base de datos propia y de información acumulativa, reflejo de la evolución en comercio exterior del país y memoria institucional de COMEX.

Allí se consolidan las conferencias y documentos creados para apoyar las mismas, de los mismos funcionarios de COMEX, DAACI y otros invitados, desde 1992, creando un espacio virtual donde se puede tener acceso a información relacionada con casi cualquier tema que atañe a CR, en materia de comercio exterior. Representa en gran medida, la memoria institucional del país y de COMEX, en su evolución hacia una inserción exitosa en el comercio internacional.

La última referencia se refiere a la página Web de la institución chilena.

La DIRECON de Chile cuenta con página Web muy completa, con información actualizada y un portal “amigable”. Uno de los elementos más interesantes que se pueden destacar es el ícono o espacio a la izquierda de “Gobierno Transparente”, donde, por Decreto Presidencial, se puede acceder a la información de legislación relevante (que debe siempre estar, y además de forma correcta y actualizada). Ahí se encuentran también otros rubros, como el desglose de personal, el cargo que ocupa, la calificación de puesto y su especialidad académica.

Asimismo en la página Web de la DIRECON existe un ícono sobre Consultas y Sugerencias, que corresponde a la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias.

Como servicios a los que puede acceder el usuario constan los siguientes:

- “Informarse de los Acuerdos Comerciales, Tratados de Libre Comercio y otros acuerdos que Chile firmó o está negociando con países o bloques comerciales,
- Informarse sobre las herramientas y servicios que nuestros profesionales colocan a su disposición para que su empresa pueda exportar con éxito,
- Informar de los aspectos más relevantes que debe tener en cuenta para la toma de decisiones en el ámbito exportador, y
- Realizar sus reclamos, sugerencias y felicitaciones para mejorar nuestros servicios y su grado de satisfacción.”¹²

D2. Modelos de Canales de Comunicación con los usuarios: el Pep y el SAT

Evacuación de consultas: el Punto de Enlace Permanente (“PEP”).

Dentro de la página Web de Costa Rica existe una figura que destaca por el reconocimiento de los usuarios regulares y el público en general. El Punto de Enlace Permanente (conocido como Pep) constituye el sistema en línea de consulta de COMEX. El “pep” es definido en palabras propias de la comunicación estratégica del Ministerio como: “una instancia de coordinación permanente con la sociedad civil, a través del cual se puede obtener información y evacuar consultas sobre las negociaciones comerciales”.¹³

El “pep” se ubica en la página Web del Ministerio (pep@comex.go.cr) y está diseñado para dar respuesta expedita a cualquier consulta en materia de comercio exterior.

¿Como funciona el “pep”?

El “pep” está a cargo de una persona previamente designada, que como recargo a sus labores usuales, sirve adicionalmente “administrador del pep”. Su labor sería:

- Recepción de las consultas,
- Asignación interna en el Ministerio de la consulta, sea por foro o por área temática,
- Seleccionar aquellas consultas que no son pertinentes (que deben ser remitidas a otras instituciones que tienen rectoría, como aquellas de inteligencia comercial, donde se indica al usuario que la institución a cargo es la Promotora de Comercio Exterior). En ese caso, se remite correo a usuario indicando que el Ministerio no es la entidad a cargo de responder, y se le indica correo electrónica y coordenadas donde puede

¹² Página web de la DIRECON de Chile.

¹³ “Información y consulta a la sociedad civil”, COMEX, Agosto 2004, Costa Rica, pág. 10.

ubicar la consulta. Es norma del Ministerio no responder a ninguna consulta que no sea directamente ligada a las funciones propias de alguna de sus direcciones. Sin embargo, también siempre es norma dar respuesta a todas las consultas.

- Se monitorea la repartición interna en las diversas Direcciones del Ministerio de las consultas. Cuando se trata de una consulta que atañe directamente a la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales, se remite a dicha dirección, para luego recibir de parte de ellos, la respuesta y enviarla por el mismo conducto que fue recibida. Después de asignada la consulta, el funcionario que la recibe debe contestarla antes de los tres días. Si un día antes no ha contestado, recibe un “recordatorio” de parte de la “*liaison*”.
- El tiempo promedio para resolver consultas es de 3 días.
- Si la consulta es lo suficientemente complicada para ameritar mayor espacio de tiempo, se indica al usuario, que se tomará más tiempo. El tiempo para resolver ese tipo de consultas es de 7 días, que es el tiempo límite.
- Una vez respondida la consulta, y enviada a la “*liaison*”, éste remite respuesta al usuario.

El funcionamiento del “*pep*” no podría ser más sencillo, requiere solamente destacar un funcionario como punto de enlace, para asignación y monitoreo de respuestas. Este funcionario no está únicamente “destacado” para dar mantenimiento al “*pep*” y alimentar su base de datos. Este funcionario a cargo, que rota después de un plazo prudencial, está a cargo de otras áreas temáticas o foros. En otras palabras, no está meramente al servicio del “*pep*”, sino que el mismo es un recargo a sus funciones.

Ese funcionario lleva un control de las consultas recibidas, separa las “preguntas frecuentes” y genera una base de datos del Ministerio, que le permite indicar cual es el número de consultas respondidas en períodos determinados. Esto va directamente ligado al tema de “*accountability*”. A modo de ilustración, durante las negociaciones del DR-CAFTA, el ritmo de consultas superaba 50 consultas semanales, durante prácticamente todo el período de negociaciones.¹⁴

Este sistema no solo es “reactivo” sino además “proactivo”. Se utiliza para hacer llegar a su lista de usuarios (todos aquellos que se inscriben a través de su página Web quedan en su lista de distribución de información) resúmenes informativos de diversas negociaciones, invitaciones a integrar cuarto adjunto, invitaciones de presentaciones o invitados especiales, etc.

El “*pep*” como sistema general que integra las áreas temáticas del Ministerio y todos los servicios prestados por éste, coexiste con otro sistema de solicitudes, y reclamos, expresamente diseñado para atender al sector privado y que hace

¹⁴ “Información y consulta a la sociedad civil”, COMEX, San José, 2004, Costa Rica, pág. 10.

referencia expresa a la administración de tratados. Este sistema está acompañado de una línea de consultas 800, y es un mecanismo combinado que ha tenido buenos resultados y realmente funciona.

- **Evacuación de consultas, solicitudes y reclamos en materia de Administración de Tratados: Sistema de Administración de Tratados (SAT)**

¿Como funciona el SAT?

El “Sistema de Administración de Tratados” (SAT) ha sido un modelo de gestión de respuesta de consultas, solicitudes y reclamos del sector privado y público en general.

Este sistema de gestión electrónica está estandarizado, lo cual permite tener una base de datos muy útil que es una fuente de retroalimentación para la misma Dirección. Su utilización ha permitido garantizar el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales y evacuar temas relacionados a obstáculos enfrentados para lograr dicho objetivo.

El SAT es un modelo realizado con recursos propios del Ministerio y el software de apoyo fue fruto del departamento interno de Informática del Ministerio. En el SAT se lleva control del ingreso, procedimientos y resultados de las gestiones hechas por el sector privado. Se divide la recepción bajo el SAT en consultas (que funcionan como el “pep” y que muchas veces ingresan bajo el otro esquema de información), solicitudes y reclamos.

Las solicitudes y reclamos son considerados “procedimientos administrativos” que están a cargo de la DAACI. El inicio de un reclamo es consignado tanto en un expediente físico (por razones de control de la Contraloría de la República) como en un expediente digital.

El procedimiento para el seguimiento de cada reclamo ha sido internamente determinado y es profusamente conocido por los funcionarios de la Dirección. Parte del procedimiento es tener audiencia con el reclamante, una constatación de los hechos fácticos, del derecho alegado y una justificación de la resolución final del mismo. En ocasiones implica realizar gestiones con otras contrapartes de administración de tratados ubicadas en socios comerciales del país. Cada cierre de un reclamo es consignado en ambos expedientes y la respuesta a la gestión es remitida al usuario.

El SAT ha sido un proceso en construcción, pero en los últimos años, se ha llegado a constituir en “práctica institucional”, generalmente aceptada y conocida por los usuarios, y con resultados positivos que ya pueden respaldar su uso.

Como se indica, el SAT fue diseñado, implementado y generado con recursos propios de la misma Dirección y el apoyo del Departamento de Informática del Ministerio. Permite tener una base de datos electrónica con los casos presentados en materia de administración de tratados, que luego son debidamente consignados en las rendiciones de cuentas anuales de la DAACI como parte del Ministerio. Tiene soporte cada reclamo o queja en documentos tanto físicos como electrónicos.

El Salvador ha diseñado un sistema similar al costarricense, con una pequeña diferencia que me resulta grato rescatar. En la página Web se indica el proceso en que se encuentra el reclamo bajo un gráfico, muy ilustrativo. Sin embargo, se destaca la experiencia costarricense por estar más consolidada, dentro y fuera del Ministerio, siendo el país pionero en estos temas en la región.

El “pep” y el SAT son mejores prácticas de modelos de canales de comunicación con el usuario. Ambas son fruto de casi una década de esfuerzo e iniciativas costarricenses, realizadas con recursos internos, que no implican mayores costos para las instituciones y que tienen gran aceptación por parte del sector privado.

E. Manejo de estadísticas y monitoreo de la información, su *recolección, procesamiento y análisis*

La retroalimentación de información estadística, comercial y de marco regulatorio es esencial para la medición, por parte de las direcciones de administración de tratados, del desempeño que están teniendo los acuerdos comerciales bajo su tutela. Esta información debe ser generada tanto para uso de instituciones públicas como privadas, para la definición de políticas comerciales gubernamentales y de aprovechamiento de los acuerdos comerciales, de parte del sector privado.

Algunos ejemplos meritorios de buen desempeño en este aspecto se ubican en escalas apropiables a nivel de países DR-CAFTA. Destacaremos los ejemplos de El Salvador y Costa Rica.

El Acuerdo No. 1347 establece en el seno del Ministerio de Economía salvadoreño una Dirección General de Estadísticas y Censo, dentro de cuyas funciones se encuentra generar estadísticas “que sirvan de base para la planificación y toma de decisiones relativas al desarrollo económico y social del país”.¹⁵

Esta instancia tiene una cobertura sumamente amplia al servicio del Ministerio y del país. Para uso exclusivo de la Dirección de Administración de Tratados

¹⁵ Acuerdo No. 1347, Reglamento Interno del Ministerio de Economía, República de El Salvador, artículo 26.

Comerciales (DATCO), dentro de su organigrama se cuenta con un funcionario abocado a generar exclusivamente información estadística para la dirección, lo que incluye aspectos comerciales de exportación, importaciones, diversificación de la oferta exportable y atracción de inversiones. Esto permite a la Dirección tener claridad del desempeño de los TLC a su cargo.

Costa Rica también cuenta dentro del Ministerio de Comercio Exterior con una Unidad de Monitoreo e Inversión.¹⁶ Esta Unidad de Monitoreo provee de información tanto a sus diferentes “clientes internos” (la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales, Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI), Despacho del Ministro y Viceministro) como a sus “clientes externos” (especialmente sectores productivos, profesionales, estudiantes, y sociedad civil en general).

En sus funciones se indica el establecimiento de una base de datos de:

- exportaciones, según incisos arancelarios y por destino
- importaciones, según incisos arancelarios y por destino
- flujos de inversión
- marco regulatorio bajo el cual opera el comercio exterior de sus principales socios comerciales, a fin de mantener la base de datos del Ministerio actualizada
- diagnóstico de sectores productivos

Esta Unidad se “autodefine” como “el corazón de la parte estadística y económica de COMEX”. En este sentido, provee información económica, estadística, comercial, de inversión y de marcos regulatorios a sus clientes “internos” y “externos”, con relación a los siguientes rubros:

Para clientes internos:

- pequeños informes trimestrales de la evolución del comercio con los principales socios comerciales, netamente para “consumo interno” (integran información de países, bloques económicos, cambios de estadísticas relevantes, entre otros)
- apoya a la DAACI con los datos estadísticos y comerciales requeridos para la elaboración por la misma de su “memoria anual” y su sección del informe al Poder Legislativo (obligatorias ambas bajo el marco regulatorio de COMEX)
- diagnósticos de la realidad comercial de sectores productivos, solicitados de “oficio” por parte de la DAACI, Dirección de Negociaciones, Despachos de Ministro o Viceministro o Dirección General de Comercio Exterior.

¹⁶ Una lista de funciones exhaustivas se encuentra en el Reglamento Orgánico de COMEX, decreto Número 28471 del 2000, en su artículo 18.

- revisión de estadísticas, publicaciones y base de datos foráneas, por ejemplo Taric, o base de datos de USITC. Esto se realiza para dar insumos a sus clientes internos y externos.

Para clientes “externos” tienen una “*open arms policy*”, que se refleja prioritariamente hacia:

- Proporcionar información a entidades de gobierno (Casa Presidencial, Ministerios como Planificación, Cancillería, Agricultura, entre otros)
- Resolver consultas del sector productivo, académico y en general, a través del “pep”¹⁷. El “pep” tramita el 95% de las consultas, hechas al Ministerio de Comercio Exterior. Si llegan de forma directa, el Jefe de la Unidad, solicita al usuario, se reenvió la consulta a través del “pep” por razones de “*accountability*” y para que quede consignada la solicitud en la base de datos del Ministerio. Es importante y una “buena práctica” llevar un registro (a través del “pep”) de quién solicita la información, con motivo de qué, la frecuencia con que solicita información, entre otros), a fin de tener bien documentada cada solicitud de información y su procedencia.
- Proporcionar información a sectores productivos sobre importaciones, exportaciones, estadísticas y datos comerciales.

Es importante destacar que la última función de la Unidad genera datos con “carácter oficial” en materia de comercio exterior, pero la Unidad, por sí misma, no es generadora primaria de datos. Se nutren de la información que proporciona Procomer en materia de exportaciones (Procomer/aduanas) o el Banco Central en materia de importaciones. Aunque reciben información sumamente detallada (volumen, nombres de empresas, destino), la Unidad solamente puede indicar al público datos no confidenciales (por ejemplo, puede proporcionar estadísticas sin indicar nombre de empresas).

Cabe destacar que aunque el flujo de información entre estas tres entidades gubernamentales tiene sustento en el marco regulatorio, la percepción interna de la Unidad es que se genera de forma “automática”, por práctica consuetudinaria.

Eso no obsta para que aunque la Unidad no sea fuente primaria de información, es la referencia del país en materia de estadísticas de comercio exterior.

En lo pertinente con la relación con los clientes “internos”, aunque la relación es sumamente fluida en la gestión interna, también hay referencias expresas en su normativa interna, que ha apoyado a generar una cohesión institucional.

El Reglamento Orgánico del Ministerio (2000) establece la obligatoriedad de cooperación con entidades internas y externas al Ministerio. Por un lado

¹⁷ Pep: punto de enlace permanente, al que se hace mención como “mejor práctica” bajo el rubro de Manejo de Información, Consultas y Reclamos.

establece un ligamen de cooperación expreso entre la DAACI y la Unidad de Monitoreo e Inversión, dado que la primera se apoya en dicha Unidad para estudios de diagnóstico de sectores productivos y cualquier estadística o dato comercial requerido para sus evaluaciones anuales en materia de desempeño de acuerdos comerciales.

Por otro lado, aunque la relación con las fuentes primarias de datos funciona en base a la confianza y de forma eficiente, la Unidad también tiene expresamente indicada su coordinación con la Promotora de Comercio Exterior, que es la entidad encargada del manejo de “inteligencia comercial” del país hacia terceros mercados. En este sentido, vale la pena aclarar, que las estadísticas comerciales de exportación del país, se consolidan a través de los informes trimestrales, que provee oficialmente Procomer, en estrecha coordinación con la entidad a cargo de las oficinas de promoción comercial del país en el exterior.

Sin embargo, Procomer se apoya en esta Unidad para datos sobre TLCs y, viceversa, la Unidad se apoya en Procomer para dotar a la DAACI de los datos que requiere para que la misma genere sus informes sobre desempeño de acuerdos comerciales. Ambas entidades cotejan sus datos con el Banco Central de Costa Rica y la DGA, de una forma coordinada y de soporte mutuo, especialmente en materia de cifras de importación, debido a que las entidades que cuentan con los datos oficiales son las DGA y el BCCR.

La Unidad de Monitoreo e Inversión también es conocida y reconocida por el sector productivo como fuente de información en diversos aspectos del comercio exterior:

- información de exportaciones/importaciones (por incisos arancelarios),
- estudios de diagnósticos de sectores productivos,
- información actualizada sobre el marco regulatorio de los principales socios comerciales,
- datos sobre flujos de inversión, entre otros,
- cambios repentinos en el comportamiento de productos específicos son elementos que pueden ser detectados por esta unidad.

Como aspecto relevante se debe enfatizar en que para esta Unidad es esencial fomentar el acceso a este tipo de información, a través de solicitudes al “punto de enlace permanente” (“pep”) de la página Web de COMEX, a fin de mantener consolidada la información de requerimientos por parte del sector privado en una base de datos, y no dispersa en solicitudes “ad hoc” dirigidas a funcionarios específicos.¹⁸

¹⁸ A título personal, la consultora acaba de apoyarse en los servicios de esta Unidad, hace poco más de dos meses, para recabar información estadística sobre exportaciones de cacao de CR al mercado comunitario, con una respuesta provista en menos de 3 días. Esto implica que el servicio ofrecido al sector privado está efectivamente siendo de buena calidad.

Como último insumo en esta “mejor práctica”, se están generando nuevos proyectos, que son la medida de cómo evoluciona esta Unidad:

- Se está trabajando en modelos de factibilidad de creación y desviación de comercio CR-China, a fin de determinar con previsibilidad cuales son los sectores con mayor potencial exportador (política ofensiva) y aquellos que tiene mayor posibilidad de ser afectados (política defensiva) de cara a una potencial negociación con China,
- Se está consolidando el papel del país (y de la Unidad) dado que *de facto* proveen la información estadística necesaria para las negociaciones con Unión Europea, asumiendo liderazgo centroamericano en esta materia, dada una capacidad de elaborar diagnósticos sectoriales, que no se ubica en el resto de la región,
- Se está laborando, para el año 2009, en proyecciones de crecimiento futuro de exportaciones e importaciones. Aunque esto en general, es tarea del Banco Central de CR, y se realiza anualmente, esta institución lo hace desde la óptica de autoridad monetaria. Aquí la diferencia sería realizar una labor conjunta con Procomer para agregar la óptica de comercio exterior y proporcionar al sector productivo, prensa nacional y público en general, herramientas del comportamiento del país y proyecciones futuras hacia los principales socios comerciales¹⁹.
- En materia de negociación, se está trabajando activamente en la mesa de acceso a mercado del Acuerdo de Asociación, preparando la segunda oferta arancelaria. Esto permite visualizar el engranaje interno que existe entre esta Unidad y las áreas de negociación y de administración, así como hacia sus clientes “externos”.

Fuera de la región, vale la pena destacar la función que ha cumplido el Departamento de Estudios e Informaciones en recabar, analizar y recopilar la información estadísticas y comercial tanto a nivel mundial, como aquellos rubros que interesan de forma particular a Chile.

Informes trimestrales producto de esta Unidad, están accesibles al público en la página Web. Aunque este Departamento provee un servicio que es reconocido por una trayectoria destacada, nos abocamos con mayor profundidad al caso costarricense, que también constituye una mejor práctica, por la consecución de estos resultados con menos recurso humano y presupuestario, puesto que estas condiciones le dan características de factibilidad de emulación y asimilación al caso concreto de la DICOEX. Por otra parte, la cobertura legal costarricense, contiene funciones más precisas y mecanismos de apoyo y coordinación interinstitucional, que vale la pena destacar, sobre el caso chileno.

¹⁹ Procomer es la entidad costarricense a cargo de la “inteligencia comercial” del país, a través de sus oficinas de “Gerencia de Mercadeo Internacional” y “Estudios Económicos”

SECCIÓN III

ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (DICOEX) DE REPÚBLICA DOMINICANA, RECOMENDACIONES, REQUERIMIENTOS Y FACTIBILIDAD

SECCIÓN III

ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (DICOEX) DE REPÚBLICA DOMINICANA, RECOMENDACIONES, REQUERIMIENTOS Y FACTIBILIDAD

La República Dominicana, al igual que sus contrapartes centroamericanas, inició una exitosa inserción al sistema multilateral de comercio del GATT-OMC, acompañándolo de un proceso de apertura de mercados en la década de 1990, con la negociación de tratados de libre comercio, tanto con los países que conforman CARICOM como con la región centroamericana. Actualmente, la República Dominicana no solo es Miembro de la OMC, sino además cuenta a su haber con el Tratado del Mercado Común del Caribe, un Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (todavía en vigencia), un Acuerdo de Alcance Parcial con Panamá y el DR-CAFTA. Se está a la espera de la firma del Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea y de la finalización de negociaciones con otros países del área (México) y con Taiwán.

La evolución de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (de ahora en adelante DICOEX) está íntima e intrínsecamente ligada al proceso de implementación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA).

El detonante para la creación de la DICOEX fue un reconocimiento de la necesidad de dotar al país de una institución que pudiera liderar el arduo proceso de implementación del DR-CAFTA.

Dicho proceso requirió la constitución de un equipo especializado y multidisciplinario para asegurar la conformidad de los diferentes compromisos asumidos bajo el Tratado, en áreas temáticas que están dispersas en otras entidades de gobierno involucradas en la administración del TLC, tales como agricultura, medio ambiente, derecho del trabajo, entre otros.

Esto implicó un necesario y urgente fortalecimiento institucional para poder ejercer rectoría en el proceso y poder monitorear su exitoso desempeño para el cumplimiento de los compromisos de corto plazo que tenían que estar listos de previo a la entrada en vigencia del Tratado. A raíz de esta situación, se fortalece la DICOEX, creada en el 2002 para asumir la tarea de administración de tratados.

En ese contexto, y de cara a dicha labor de implementación, en noviembre del 2006, se establece un nuevo director a cargo de un “*task force*” que haría frente a la labor de implementación del DR-CAFTA.

Producto de este esfuerzo, **la DICOEX asume las características que la distinguen en este momento, con el agravante de que la reforma legal que acompañó a esta iniciativa fue parcial, y obedeció a necesidades perentorias, lo que hace urgente en este momento (2008), una reforma integral, tanto a nivel de rediseño de estructura, funciones y competencias dentro de la DICOEX como el correspondiente marco legal, que tiene que ser de “amplio alcance y cobertura”.**

En la génesis misma de la DICOEX se encuentran las carencias de soporte legal apropiado que aquejan a esta Dirección. Es por ello, que se iniciará este estudio sobre “mejores prácticas” y posibles mejoras en la oferta de servicios, conforme las experiencias más exitosas de los países DR-CAFTA y otros actores hemisféricos, con una revisión de las legislaciones domésticas, y la determinación de algunos insumos de interés, que tienen impacto directo en un adecuado desempeño de la DICOEX y están vinculadas a la prestación de un mejor servicio a clientes internos y externos.

La lectura y análisis del informe sobre la base legal de la DICOEX es un excelente punto de partida para enfatizar algunos rubros que pueden reforzar aspectos esenciales del desempeño de la DICOEX y puntualizar otros aspectos que destacan de las experiencias regionales, más avanzadas de sus socios comerciales.

La primera sección corresponde a un breve análisis de mejores prácticas en materia de marcos regulatorios, para ejemplificar algunas carencias que deben ser resueltas en plazos perentorios por la DICOEX, para asegurar la suficiente fortaleza institucional y asumir los retos inminentes de administrar un mayor número de socios comerciales bajo acuerdos comerciales novedosos.

En la sección siguiente se desglosarán algunas áreas temáticas, para revisión de algunos temas que son tradicionalmente de típica atribución de estas oficinas, en especial, por la preocupación que debe existir con la duplicación de funciones propias de oficinas de administración de tratados, que se encuentran dispersas bajo la cobertura de otras instituciones.

En las secciones últimas se hace hincapié en los servicios prestados en materia de información, consultas y reclamos; mecanismos de coordinación (interinstitucional y sector privado) y mejores prácticas concernientes al servicio de recolección, procesamiento y análisis de datos estadísticos y comerciales, al servicio de la DICOEX y del sector productivo dominicano.

Finalmente, se vuelve a reiterar el convencimiento de que las experiencias de países como Costa Rica, El Salvador y Guatemala pueden aportar escenarios fácilmente apropiables, de los cuales se pueden extraer “lecciones aprendidas” y

la prestación de servicios ofrecidos por estas instituciones que constituyen “mejores prácticas” regionales.

Por el tamaño de estas entidades y escala reducida de su recurso humano y presupuestario, estas experiencias tienen la ventaja comparativa de ser objeto de una apropiación sin mayor dificultad, salvo la voluntad política que tenga la Secretaría de Economía de asumir dicho reto, en el entendido de un fortalecimiento legal e institucional de la DICOEX.

A. Análisis del marco normativo de la DICOEX

La Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) fue creada por Resolución No. 338 del 2 de octubre del 2002, modificada por la Resolución No. 95 del 14 de mayo del 2003, como una entidad adscrita a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. El establecimiento de esta Dirección de Comercio Exterior nace a la vida jurídica a través de estas resoluciones. Resoluciones previas no refrendadas por la ONAP, habían apuntado hacia la creación de una entidad con rango de Sub-secretaría de Estado, lo que hubiera aportado desde un inicio, una consolidación legal e institucional más sólida a dicha entidad.

Como respuesta a los requerimientos del proceso de implementación del DR-CAFTA, la Resolución No. 610-05 crea el Consejo Nacional de Implementación y Administración de Tratados (CONIAT). En este cuerpo jurídico encontramos lineamientos sobre funciones y competencias de la DICOEX, aunque se supedita la misma a ser “órgano ejecutor” de las directrices del Consejo.

Posteriormente, la Resolución No. 73 del 24 de mayo del 2007, refleja el rediseño de finales del 2006, al agregar en el ámbito de la estructura de la DICOEX, otro departamento, con lo que formalmente, la DICOEX responde a la siguiente estructura:

- Departamento de Acceso a Mercados y Servicios
- Departamento de Inversión y Servicios
- Departamento de Información sobre el Comercio Exterior

En su momento esta Resolución dotaba de soporte legal, las modificaciones realizadas a su estructura. Sin embargo, por un lado persiste una carencia grave, al no incluir funciones y atribuciones. Adicionalmente, dicha Resolución ya está “desfasada”, debido a que hay en este momento, nuevos departamentos que han sido creados *de facto*, sin ninguna cobertura legal.

Aunque este informe no está abocado a una revisión legal exhaustiva del ordenamiento jurídico de la DICOEX (o la carencia del mismo), sí aporta algunos comentarios en materia de “mejores prácticas”, que tienen impacto directo en los

servicios que presta este tipo de instituciones a sus clientes externos, es decir, a los usuarios que son constituidos tanto por sectores productivos, académicos como público en general.

La carencia de marco jurídico adecuado a la DICOEX debilita su desempeño, a nivel interno, a nivel de su interacción con sus socios comerciales, a nivel de sus clientes “externos” en la República Dominicana.

Esta debilidad intrínseca a un marco regulatorio insuficiente determina que la DICOEX presente una situación compleja, donde podemos destacar algunos retos a futuro, que tendrá que enfrentar la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, como por ejemplo, las siguientes realidades:

- La vertiente de negociaciones no está bajo la misma cobertura que el área de implementación y administración, genera una profunda debilidad en materia de seguimiento de los compromisos asumidos en los TLC, de parte de la DICOEX.
- No está claramente delimitado, tanto de cara a sus propios funcionarios internos, como de cara a otras instituciones públicas, quien cubre las áreas de administración pertinentes a la OMC,
- Existe duplicidad de funciones en áreas temáticas claves como lo es por ejemplo el comercio agrícola
- No existe claridad sobre la rectoría en materia de notificaciones hacia OMC y TLCs en diversos temas, como defensa comercial y medidas de salvaguardia. Aquí el panorama se complica fuertemente. Un ejemplo ilustra este comentario: en materia de notificación de la imposición de una medida de salvaguardia bajo el artículo XIX del GATT, ¿A quién le corresponde notificar? Veamos varias opciones: ¿A la Comisión establecida por ley? ¿A la OTCA cuando la imposición de la medida se aplique a un producto agrícola? ¿A la DICOEX como ente rector de la administración de Tratados?

Sirvan los ejemplos indicados supra, para resaltar algunas debilidades de la situación real en que se encuentra la DICOEX. Basta recalcar que el punto de partida es que es urgente, necesario y vital para el desempeño de las labores de una institución abocada a la administración de acuerdos comerciales, un marco regulatorio apropiado, que como mínimo establezca los parámetros siguientes:

- Énfasis en el tema de la rectoría en materia de administración de acuerdos comerciales internacionales
- Definición expresa y detallada de funciones sin dejar margen a interpretaciones del recurso humano
- Representación Permanente de estas instituciones ante la OMC
- Mecanismos interinstitucionales entre entidades gubernamentales involucradas en la gestión de administración de tratados
- Mecanismos de consulta con el sector privado

- Rendición de cuentas de las entidades administradoras de tratados, sobre el desempeño y grado de aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales.

Estos y otros elementos serán objeto de un análisis sucinto de las mejores prácticas a nivel regional, ya que cada uno de ellos, tiene un impacto directo en la debida ejecución de labores de la institución y en los servicios prestados a sus clientes tanto internos como externos.

Como ejemplo de mejores prácticas para esta sección, se destacaron varios aspectos, que procederemos a evaluar por separado a continuación y la rectoría es el más relevante de ellos, por lo que se empezará con ese rubro.

A1. Clara rectoría en materia de administración de tratados

La carencia de un marco jurídico que otorgue a la DICOEX una clara rectoría en la administración de tratados es reconocida por el Informe que analiza la definición de la base legal de esta entidad. Este informe apoya la creación de una *“... nomenclatura legal necesaria para que la DICOEX se erija como el único organismo del Estado responsable de la implementación, aplicación y administración de todos los tratados y acuerdos de libre comercio suscritos por República Dominicana ...”*.

Claramente es imperativo dotar a la DICOEX de este marco jurídico, que establezca la rectoría que le fue negada en el artículo 8 del Decreto No. 610-05, donde se supedita dicha instancia a ser el órgano ejecutor de la CONIAT, bajo la normativa siguiente:

“La Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales (DICOEX), correspondiente a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, será el órgano ejecutor, encargado de supervisar y verificar todas las normativas y las resoluciones dictadas por el CONIAT, y servirá de enlace entre los Comités Técnicos Permanentes y el CONIAT. Estará dirigida por un director, el cual fungirá como Secretario del CONIAT, quien participará en las sesiones con voz pero sin voto.”²⁰

Dado el prácticamente inexistente desempeño de la CONIAT, que solamente se ha reunido una vez desde su creación en el 2005, vale la pena replantear esta rectoría dirigiéndola a posicionar a la DICOEX, como único ente rector de los aspectos de aplicación y administración de tratados.

²⁰ Decreto No. 610-05 que crea el Consejo Nacional de Implementación y Administración de Tratados (CONIAT), correspondiente a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, artículo 8.

La carencia de un instrumento legal que otorgue clara rectoría a la DICOEX como “ente rector” de las labores de implementación y administración de acuerdos comerciales tiene serias repercusiones como las siguientes:

- ausencia de legitimidad legal para ejercer liderazgo en otras instituciones involucradas en la administración de tratados. Este rubro debe contemplarse no solo con relación a procesos de implementación o medidas a corto plazo sino un monitoreo constante y permanente que debe ejercer la DICOEX en relación al cumplimiento efectivo de las obligaciones bajo sus acuerdos comerciales, en especial, bajo el DR-CAFTA. Esto impide a la DICOEX ejercer vigilancia, monitoreo y seguimiento a que todas las entidades gubernamentales que están involucradas en la administración del DR-CAFTA cumplan a cabalidad con los compromisos asignados.
- ausencia de soporte legal para el intercambio fluido de información de parte de otras instituciones, tanto para la realización de sus funciones de seguimiento cotidianas, como para recabar información que le puede ser relevante a la hora de realizar informes de desempeño de acuerdos comerciales,
- ausencia de mecanismos de cooperación interinstitucional, que más allá del tema de implementación, sean instrumento permanente en la administración de tratados y colaboren en prevenir conflictos frente al mismo sector privado. Mecanismos de esta naturaleza, ligados efectivamente a la tarea de administración de tratados, requieren que la DICOEX ejerza un efectivo liderazgo, no solo plasmado en un reconocimiento de hecho (del que ya goza), sino de un adecuado soporte legal.

Sería ideal además, asegurar la rectoría de la DICOEX realizar una revisión que contemple una ampliación de la cobertura de áreas temáticas a su cargo, para evitar duplicidad de esfuerzos, confusiones y contradicciones, con otras instituciones. Este tema se analizará con algunos ejemplos, al analizar el tratamiento recibido en algunas áreas temáticas tradicionales, por las oficinas de administración de tratados.

Recomendación

Establecer dentro del anteproyecto de Ley una norma expresa que cree una rectoría centralizada e inequívoca en materia de implementación, aplicación y administración de acuerdos comerciales bajo competencia de la DICOEX.

Este aspecto ha sido tratado de forma idónea en todos los países DR-CAFTA, por lo que basta remitirse a cualquiera de sus legislaciones domésticas. Dos ejemplos pueden ilustrar este punto:

En Costa Rica, la ley de negociaciones del 2000 establece en su artículo noveno, reformas al artículo segundo de la ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior del 1996, para enfatizar el papel de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI), bajo los siguientes parámetros:

***“La Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento, tanto por parte del Gobierno de Costa Rica, como por parte de los gobiernos de sus socios comerciales, de todas las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilaterales, regionales o multilaterales, suscritos por el país, actuando de oficio o por denuncia. Esta Dirección también tendrá a su cargo la evaluación periódica de la aplicación de dichos tratados y acuerdos, tanto en términos económicos como jurídicos. Para tales efectos, el Ministerio de Comercio Exterior contará con la obligada colaboración de los funcionarios de los ministerios y las instituciones afines a la materia, en las áreas de su respectiva competencia. Asimismo, podrá establecer las comisiones o los grupos de trabajo que estime pertinentes, con la participación de funcionarios de dichos ministerios e instituciones, para que lo asesoren y apoyen en la aplicación de los acuerdos comerciales y de inversión suscritos por el país.*”**

En El Salvador, el acuerdo No. 1347 establece en el artículo 17 que la Dirección de Administración de Tratados Comerciales tiene como objetivos: *“el cumplimiento de las obligaciones administrativas a nivel nacional, que surjan a partir de los acuerdos comerciales suscritos por El Salvador; la atención al cumplimiento de dichas obligaciones por parte de sus socios comerciales; los procedimientos administrativos tendientes a la imposición de medidas de salvaguardia, derechos compensatorios, derechos anti-dumping, verificación de normas de origen y la participación en los diferentes comités nacionales”*.²¹

Nótese que en el caso costarricense hay dos elementos a destacar:

- ✓ la rectoría se realiza a través de una ley de la República, que es una mejor práctica, que en el caso de el GORD se intenta emular y
- ✓ la amplia cobertura de la DAACI contempla: acuerdos comerciales regionales y bilaterales; instrumentos multilaterales (administración bajo el marco de OMC) y los acuerdos en materia de inversión (denominados en inglés, como Bilateral Investment Treaties). La inclusión de la

²¹ Acuerdo No. 1347 “Reglamento Interno del Ministerio de Economía”, de la República de El Salvador, 2006, artículo 17.

administración de tratados bajo OMC está incluida en el artículo 12 del Anteproyecto de Ley de RD.

Requerimientos y factibilidad de implementación de esta recomendación

El requerimiento subyacente para dotar a la DICOEX de clara rectoría en materia de administración de tratados está implícito en el artículo 4 del Anteproyecto de Ley, que establece:

“Recaerá sobre la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales (DICOEX) la obligación de vigilar, defender, perseguir y procurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por la República Dominicana a través de los instrumentos comerciales internacionales...”

Cabe destacar que este Anteproyecto, a semejanza de la legislación costarricense declara en su artículo primero que las disposiciones de dicha ley se declaran de “interés público” y establece tanto en los artículos 4 y 5, una clara rectoría de la DICOEX en la implementación, aplicación y administración de los acuerdos y tratados comerciales internacionales” suscritos por República Dominicana. La autonomía técnica, funcional y administrativa otorgada por el artículo 6 son un claro complemento de esta rectoría otorgada a la DICOEX.

Es importante también destacar que el artículo 12 establece como parte de las responsabilidades de la DICOEX la vigilancia en materia de administración a nivel multilateral de OMC. También es importante destacar los expresos mecanismos de coordinación establecidos en los artículos 9, 10 y 11.

Es claro que el Anteproyecto está señalando el camino correcto de las mejores prácticas consolidando la rectoría en esta materia de la DICOEX, estableciendo expresos lineamientos de coordinación y ampliando la cobertura de administración al ámbito multilateral, que no estaba previamente cubierto bajo las resoluciones actuales.

La expectativa de poner en vigencia este Anteproyecto, o en su defecto cualquier otro instrumento legal que posibilite una rectoría y determinación de funciones en apoyo a las competencias que de facto, ya están siendo parte del desempeño de la DICOEX, está ligada a la voluntad política que exista por parte del GORD.

A2. Definición expresa y detallada de funciones sin dejar margen a interpretaciones por parte del recurso humano

Las funciones establecidas en el artículo 9 de la Resolución 610-05 de creación de la CONIAT constituyen el fundamento legal principal que avala las funciones asumidas por la DICOEX, en este momento.

Las funciones definidas en la resolución son claramente insuficientes, incluyendo carencias tan graves como las siguientes:

- carencia de aspectos típicos en la administración de tratados, como tan elementales como dar seguimiento a los compromisos asumidos por el país en materia de aplicación y administración de tratados; verificar/monitorear el cumplimiento de esos compromisos (incluyendo compromisos que recaen en otras instituciones gubernamentales); mecanismos de coordinación para asegurar cumplimiento de compromisos, evaluación y análisis de desempeño de acuerdos comerciales internacionales, entre otros.
- indicar el papel de la institución como punto de contacto a nivel de notificaciones, de forma fragmentadas, refiriéndose solo al Acuerdo de OTC de OMC y al tema de verificación de normas de origen. Los incisos i) y j) son claramente insuficientes y denotan la “fragmentación” de esta atribución que es típica de oficinas de administración de tratados. En este caso, pareciera que esta atribución además está dispersa en instituciones como sería a modo de ejemplo, en la OTCA y la Comisión de Prácticas de Comercio Desleal.
- asignación de tareas que ya están a cargo de la Comisión Nacional de Regulación de Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardia por Ley No. 1-02 de fecha 11 de diciembre del año 2001 como lo son las indicadas en los incisos f), g) y h) que parecieran indicar que la DICOEX tiene algún tipo de recargo en relación a la realización de estos procedimientos administrativos. La redacción de dichos incisos es tan poco apropiada, que no solo aparenta duplicar funciones, sino que es, desde el ángulo de esta materia, altamente inapropiada.

En países como El Salvador o Guatemala, donde la DATCO o la DACE son responsables de las investigaciones en materia de administración de tratados o administración de contingentes, hay mención expresa de estas funciones. En República Dominicana, la primera y la segunda están a cargo de otras entidades, pero su notificación debería estar al menos consolidada en la DICOEX.

Esta legislación es a todas luces altamente inapropiada para poder determinar con claridad las funciones de la DICOEX. Agregar temas como rendición de cuentas o análisis y procesamiento de la información de comercio exterior relacionada con el desempeño y aprovechamiento de los acuerdos comerciales son elementos esenciales que deben estar contemplados en el marco regulatorio por el cual la DICOEX asuma claramente dichas funciones y competencias.

Recomendación:

Adoptar en su totalidad el artículo 15 del Anteproyecto de “Ley que organiza y regula las funciones de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales (DICOEX)”.

Este artículo refleja elementos de diversas legislaciones, especialmente la costarricense, y elimina la confusión creada en la Resolución 610-05 del papel de la DICOEX con relación al CONIAT. En caso de falta de apropiación por parte del Poder Legislativo de esta legislación, el artículo en cuestión debe ser puesto en vigencia a través de una resolución o decreto, que derogue expresamente el artículo noveno de la resolución actualmente en vigencia, y que además establezca de forma consolidada la atribución de actuar como ente notificador ante la OMC y los socios comerciales con los que República Dominicana tenga un acuerdo comercial internacional vigente.

Requerimientos y factibilidad de implementación de esta recomendación:

Para la efectiva implementación de esta recomendación se requiere solamente de voluntad política y construcción de consensos por parte de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

A3. Representación Permanente de estas instituciones ante la OMC

El Salvador y Costa Rica tienen entidades gubernamentales rectoras del comercio exterior, dentro de las cuales hay Direcciones que velan por la aplicación y administración de tratados. En ambos casos, su legislación interna les permite asegurar que la Misión Permanente del país ante la OMC (y otros organismos internacionales) apoye a estas direcciones a promover la adecuada aplicación y seguimiento de los acuerdos que surjan en esta instancia multilateral.

La posibilidad de incluir una relación de coordinación con la Misión Permanente de República Dominicana al menos con la OMC, es importante a la hora de coordinar la administración a nivel multilateral.

Es pertinente incluir una mención con relación a la estrecha coordinación que debe existir entre la misión permanente ante la OMC de República Dominicana y la DICOEX. Esto puede hacerse dentro de los mecanismos de coordinación indicados en los artículos 9 a 11 o de forma consecutiva al artículo 12 del anteproyecto.

El requerimiento en este caso sería la introducción, vía anteproyecto, de alguna norma que contemple un mecanismo de coordinación con relación a la Misión Permanente de República Dominicana, ante OMC. Dada la inclusión del ámbito

de cobertura en materia de administración a nivel multilateral (artículo 12) es clara la intención de incluir esta temática en el Anteproyecto. Debería aprovecharse la posibilidad de incluir un mecanismo de coordinación con la Misión, a fin de rescatar una “mejor práctica” que ha tenido resultados altamente positivos en dos países parte del DR-CAFTA.

Recomendación:

Inclusión, en una norma legal, del mecanismo de coordinación entre la DICOEX y la Misión Permanente ante la OMC de República Dominicana.

Requerimientos y factibilidad de implementación de esta recomendación:

Un mecanismo de coordinación no implica ningún menoscabo a las competencias planteadas por Ley para la Cancillería. Pero es factible la inclusión de dicho mecanismo, sin mayor problema, en cuanto es un mecanismo de coordinación entre la DICOEX y la Misión.

A4. Consolidación de las notificaciones en materia de administración de tratados en un solo cuerpo institucional

Los incisos i) y j) del artículo 9 de la Resolución No. 610-05 asignan competencias en materia de notificación a la DICOEX que son claramente insuficientes y denotan la “fragmentación” existente al respecto. La mención expresa bajo dicho artículo, que establece como tarea de la DICOEX únicamente la notificación bajo el Acuerdo de OTC de OMC y a la verificación de normas de origen, entraña poca claridad con relación al ejercicio de esta función por parte de la DICOEX.

Esta centralización y consolidación de las notificaciones a nivel multilateral y en el marco de los acuerdos comerciales internacionales regionales o bilaterales está contemplada como parte de las atribuciones típicas de las direcciones de administración de tratados, bajo el rubro de “cumplimiento de las obligaciones bajo acuerdos comerciales o bajo OMC”.

Por ejemplo, compete a la DATCO, a la DACE o a la DAACI la notificación semestral de cualquier investigación que se realice para determinar la existencia positiva de dumping o subvenciones. En el caso de la DATCO o la DACE, estas mismas direcciones están a cargo tanto de los procedimientos administrativos como de las notificaciones. En el caso de la DAACI, aunque el procedimiento administrativo esté a cargo de una entidad adscrita al Ministerio de Economía (una entidad gubernamental diferente al Ministerio de Comercio Exterior), esto no obsta que las notificaciones se consolidan hacia el exterior en la figura del Ministerio de Comercio Exterior, como parte de las atribuciones propias en materia de administración de instrumentos comerciales.

Recomendación

Inclusión de norma explícita sobre consolidación del papel de la DICOEX como ente notificador único ante cualquier socio comercial u organización internacional, de cara a sus funciones en materia de implementación, aplicación y administración. Derogación implícita frente a Resoluciones previas a la Ley y derogación expresa en tanto legislaciones precedentes tuvieran algún tipo de mención en esta área.

Obedeciendo a razones de duplicidad de funciones y generación de confusión, debe revisarse las funciones que en materia de notificación estén actualmente ejerciendo otras instancias gubernamentales.

El artículo 15 del Anteproyecto recoge esta función en su inciso segundo al indicar que la DICOEX sirve como “Punto de Contacto Principal para transmitir y recibir comunicaciones en el marco de los acuerdos y tratados comerciales”.

Esta normativa propuesta es especialmente importante, pero probablemente insuficiente, dada la fragmentación que por áreas temáticas existe actualmente en República Dominicana.

Dada la determinación de funciones en materia de notificación específicamente referidas a Obstáculos Técnicos al Comercio (OMC) y de verificación de normas de origen, queda la inquietud válida, de quien notifica en este momento en materias concernientes a comercio agrícola (OTCA), o la evolución de investigaciones tendientes a demostrar la existencia positiva de dumping, subsidios o la imposición de medidas de salvaguardia.

Esta potencial y posible fragmentación en materia de notificaciones hacia socios externos y bajo el sistema multilateral de comercio OMC, debe ser expresamente atendida y debidamente eliminada, quedando la DICOEX como ente donde se consolida en materia de administración dicha función tanto a nivel OMC como a nivel de instrumentos comerciales regionales y bilaterales.

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

Para la efectiva implementación de esta recomendación se requiere solamente de voluntad política y construcción de consensos por parte de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

A5. Rendición de cuentas de las entidades administradoras de tratados e información sobre el desempeño de los acuerdos comerciales internacionales

Dada la ausencia de régimen legal apropiado a las funciones, competencias y alcance de la DICOEX, es esencial establecer un mecanismo de rendición de cuentas, que obligue a la entidad encargada de aplicar y administrar los acuerdos comerciales internacionales a elaborar reportes-informes que indiquen su nivel de aprovechamiento de tales acuerdos, con base en su desempeño tanto anual como quinquenal.

En esto, la legislación costarricense da una cobertura amplia al tema de rendición de cuentas, que no encuentra eco, al menos con dicha precisión, en ningún otro país parte del DR-CAFTA.

Si bien cada país tiene normativa, incluyendo a República Dominicana, que establece un informe anual de las instituciones, donde se incluye de forma automática la correspondiente dirección de administración de tratados, no se establece un mecanismo expreso como el costarricense, tal y como se expresa en el artículo octavo de su Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio (Ley No. 8056) del 2000.

Citamos dicha normativa, que ha implicado en la práctica, tener memorias institucionales sumamente completas de cómo se han desempeñado cada uno de los TLC suscritos por Costa Rica, tanto de forma anual como cada 5 años. Al respecto, existe ya el informe que expresa, a nivel de datos estadísticos y comerciales con relación a exportaciones, importaciones, atracción de inversión, diversificación de oferta exportable y obstáculos encontrados en el aprovechamiento del TLC entre Centroamérica y República Dominicana, desde la óptica del desempeño que ha tenido entre República Dominicana, como socio comercial preferencial de Costa Rica.

Esta normativa, que a continuación transcribimos, es la responsable de que la DAACI, desde su creación, tenga informes escritos donde conste la evolución de los acuerdos comerciales suscritos por el país, y el grado de aprovechamiento y desafíos presentados para los sectores productivos.

El informe anual que se presenta ante la Asamblea Legislativa (artículo 8) se combina con las funciones asignadas a la DAACI que establecen una serie de labores, todas tendientes a la preparación de informes que permitan establecer lineamientos en materia de aprovechamiento de tratados y detectar obstáculos que enfrenten los sectores productivos. Estos informes son parte de la noción de transparencia y “*accountability*” que está presente detrás de las labores de la DAACI.

La normativa de la Ley No. 8056 establecen una serie de labores tendientes a una expresa rendición de cuentas en materia de administración de tratados:

En materia de rendición anual de cuentas: “*Dentro de los primeros quince días de mayo, el Ministerio de Comercio Exterior, de conformidad con el artículo*

144 de la Constitución Política, enviar a la Asamblea Legislativa el informe anual de labores, en el cual deberá incluir un CAPÍTULO específico, que analizar el impacto que han tenido durante ese periodo los tratados de libre comercio y los convenios e instrumentos de comercio o inversión suscritos por el país. En ese CAPÍTULO, deberán indicarse los efectos de esos tratados, convenios e instrumentos en el sector productivo, en los flujos de comercio y en la balanza comercial; su impacto en la generación de empleo e inversión; los nuevos exportadores y productos de exportación; los conflictos presentados, y un análisis de los efectos en el consumidor. También deberá contener información acerca de los obstáculos o las regulaciones que han afectado las exportaciones costarricenses en los mercados internacionales, así como un compendio de las denuncias recibidas y la labor realizada en relación con estas por la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior.²²

Esta norma se combina con las funciones establecidas como parte de las labores regulares de la DAACI que establece en este rubro, las obligaciones siguientes:

Atribuciones adicionales en materia de rendición de cuentas en el artículo segundo que establece expresamente las funciones de la DAACI:

“d) Verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por Costa Rica en materia de comercio e inversión, en el ámbito bilateral, regional o multilateral.

e) Analizar la evolución de los flujos comerciales y el funcionamiento de los acuerdos, con fundamento en la información proporcionada tanto por las dependencias competentes del Ministerio o de otras carteras ministeriales, como por el sector privado, para que sobre esta base se identifiquen aspectos que deban ser objeto de negociaciones posteriores.

f) Elaborar, **semestralmente**, para efectos de lo dispuesto en los incisos d) y e) anteriores, **informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos asumidos con los principales socios comerciales de Costa Rica**. Estos informes analizarán asuntos tales como la **evolución de los flujos de las exportaciones e importaciones, la evolución de los flujos de inversión extranjera hacia Costa Rica y posibles medidas para facilitar y promover mayores flujos de comercio e inversión entre las partes**.

²² Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior, Ley 8056, 2000, artículo 8.

g) Identificar los obstáculos que enfrentan las exportaciones costarricenses en el exterior y promover las iniciativas del caso para procurar eliminarlos.

*h) **Evaluar la aplicación de los tratados de libre comercio**, acuerdos e instrumentos de comercio exterior, relativos a la aplicación de concesiones arancelarias, preferencias, contingentes, salvaguardas, impuestos compensatorios, régimen de reglas de origen, marcado de país de origen, normas técnicas y medidas fitosanitarias y sanitarias, así como otras medidas similares que se establezcan. Para estos efectos, los ministerios y las instituciones competentes en cada materia estarán obligados a prestar la debida colaboración que solicite la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales.*

i) Preparar y publicar, una vez al año, un informe con las características señaladas en el inciso anterior

f) Que pueda presentar de una manera sintetizada una evaluación global de los resultados, durante este período, de los tratados de libre comercio suscritos por el país.”

Recomendación:

Incluir vía anteproyecto de ley previamente citado una norma expresa que agregue dentro de las funciones propias de la DICOEX la realización de exámenes e informes periódicos con información suficientemente detallada que permita analizar el desempeño de los acuerdos comerciales internacionales y otros instrumentos de comercio exterior.

En el actual Anteproyecto de Ley se incluye en el artículo 16 inciso 7 la labor de “realizar análisis y evaluaciones periódicas, tanto jurídicas como económicas, respecto de los flujos comerciales y de inversión derivados de los acuerdos y tratados comerciales internacionales”.

Esta norma es insuficiente pues expresa de forma escueta la rendición de cuentas que debería ser parte de la “cultura institucional” de la DICOEX, para que más adelante se transforme en legítima expresión de la “memoria institucional” del país en materia de administración de acuerdos comerciales internacionales.

En caso de no haber ambiente positivo para que el Anteproyecto tenga un recorrido positivo en la corriente legislativa, debería incluirse esta noción de rendición de cuentas, de forma anual y semestral, como parte de las labores a realizar por la institución, dentro de alguna Resolución que indique de forma expresa las funciones de la DICOEX.

Requerimiento y factibilidad:

Depende de la voluntad política y la construcción de consensos en torno a los beneficios que este tipo de “rendición de cuentas” tiene en el desempeño futuro de la institución y de forma indirecta, en la detección de obstáculos al comercio y el mejor aprovechamiento de los instrumentos de comercio exterior.

B. Cobertura legal e institucional en diversas áreas temáticas propias de la administración de tratados

Como se indicó al inicio de este informe, el DR-CAFTA es un acuerdo comercial de integración profunda, cuya aplicación y administración requiere el fortalecimiento de la instancia gubernamental a cargo directamente de la administración de acuerdos comerciales. Adicionalmente, debe contemplarse que dicha institución asume de forma permanente un deber de vigilancia y monitoreo respecto a las otras instituciones involucradas con la aplicación de los acuerdos.

Se señalaron algunas áreas temáticas que son típicas de las diferentes direcciones de administración de tratados tanto a nivel de los países DR-CAFTA como de la experiencia chilena o mexicana.

En esta sección se hace breve referencia a la situación de esas áreas temáticas en República Dominicana y se recomienda su inclusión, con base en la experiencia regional, cuando es pertinente a la consolidación de la rectoría y a la mejora de los servicios prestados por la DICOEX.

Como se mencionó supra se han seleccionado las siguientes áreas temáticas:

- administración de contingentes,
- defensa comercial y salvaguardia,
- solución de controversias y
- verificación de normas de origen.

B1. Asignación de contingentes de importación y exportación (capítulo 3 de Trato Nacional y Acceso a Mercado del DR-CAFTA)

Hay un área temática que en cada país DR-CAFTA y que bajo la experiencia chilena y mexicana opera bajo la tutela de la oficina de administración de de tratados: la administración de contingentes de importación agrícolas. A estas direcciones, llamase Direcon, DATCO, DAACI, DACE, DAT, compete todo el proceso de gestión y administración de contingentes arancelarios de importación agrícola.

Paralelamente, en estos países es competencia de sus respectivos Ministerios/Secretarías de Agricultura, el asumir un papel como punto de enlace

en la materia de medidas sanitarias y fitosanitarias. Esto no implica asumir labores más específicas ligadas a la administración de instrumentos comerciales, como lo son las áreas de administración de contingentes, defensa comercial o imposición de medidas de salvaguardia para el comercio agrícola. Estas labores típicamente son asumidas por direcciones de administración u otras entidades establecidas al efecto, en estos países.

La legislación de soporte de la OTCA, permite a la misma, atribuciones tanto en materia de negociación como en materia de administración del comercio agrícola de República Dominicana, en una serie de áreas temáticas diversas como: asignación de contingentes agrícolas, medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial, imposición de medidas de salvaguardia para comercio agrícola, propiedad intelectual, normas de origen. Algunas de estas áreas temáticas son la de DICOEX (verificación de normas de origen), de la Comisión Nacional de Regulación de Practicas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia (capítulo 8 del DR-CAFTA), de la Dirección General de Aduanas (SEA), de la Oficina Nacional de la Propiedad Intelectual (ONAPI), entre otras.

Quiero dejar constancia de la inquietud que tal duplicidad de funciones debería generar, desde la óptica del fortalecimiento de la DICOEX como futura entidad rectora de la administración de tratados, independientemente de si esa función cubre el comercio agrícola o productos manufacturados. Se desprende una seria duplicidad de funciones de dicha legislación, lo que genera “fragmentación y balcanización” que afecta el fortalecimiento de la rectoría de la DICOEX y hasta la misma oferta de servicios de la institución.

Recomendación:

Derogación expresa, bajo el marco del Anteproyecto de Ley que organiza y regula las funciones de la DICOEX, de las atribuciones de la Resolución No. 54/2005 de creación de la Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas (OTCA), con relación a las atribuciones de su Unidad de Administración de Acuerdos Comerciales Agrícolas, en las áreas temáticas de medidas de salvaguardia (DR-CAFTA y otros acuerdos), propiedad intelectual, Acceso a mercado, por duplicación de funciones.

Definir que su “participación activa casos de Solución de Controversias en el marco de los Acuerdos” sea una coordinación y no una duplicación de funciones con la labor expresa de la DICOEX en este ámbito.

Dicha resolución debería poder mantener atribuciones amplias en el ámbito de la negociación, pero restringidas en el ámbito de la administración, de forma tal que se generan confusiones y potenciales duplicaciones de funciones con la DICOEX.

La reasignación de labores en el área temática de asignación de contingentes podría ser considerada como parte de un nuevo servicio ofrecido por la DICOEX, si así la voluntad política y el marco jurídico lo permite.

Esto sí requiere de una revisión que determine la existencia de posibilidades reales de reasignación de esta labor a favor de la DICOEX. Si se mantiene la administración de contingentes bajo la tutela de la OTCA, debería la notificación estar expresamente en manos de la DICOEX, para asegurar centralizar y consolidar notificaciones en UN solo cuerpo institucional.

En ese caso, debería derogarse del artículo 5, las atribuciones en materia de notificación incluidas expresamente en los incisos 1 y 2 (contingentes a todo nivel: multilateral, regional y bilateral y medidas de salvaguardia, bajo DR-CAFTA y otros acuerdos, que asumimos se refiere a capítulo 8 del tratado citado supra).

Factibilidad de implementación de esta recomendación:

El requerimiento básico para la realización de esta recomendación sería verificar si ha sido realizada la designación de la Secretaría de Agricultura, a través de la OTCA, ante la Comisión respectiva del DR-CAFTA, o si hay algún inconveniente jurídico en la realización de esta modificación.

En todo caso, antes que eso, debe verificarse si existe voluntad y “ambiente” político apropiado para que la DICOEX asuma esa función en particular, en el área temática de administración de contingentes agrícolas.

En todo caso, debería haber un movimiento de consolidación de notificaciones en un solo cuerpo institucional, que debería ser la DICOEX, a tenor de sus funciones y de asegurar su rectoría. Esto puede ser incluido de forma expresa como parte de las funciones de la DICOEX.

B2. Defensa Comercial y Medidas de Salvaguardia (Capítulo 8)

En prácticamente todos los países DR-CAFTA, está consolidada en una sola institución la labor de realizar las investigaciones tendientes a demostrar la existencia positiva de dumping/subsidio, o importaciones masivas para la imposición de una medida de salvaguardia, con la labor de notificación.

Casos diferenciados son Costa Rica y fuera del área DR-CAFTA, está la mejor práctica de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de México. En estos dos últimos casos, hay diferencias notorias entre la experiencia costarricense y la mexicana. Dadas las semejanzas entre estas dos últimas experiencias y la de República Dominicana, nos permitimos extraer algunas recomendaciones de estos países.

En el caso de Costa Rica, la entidad a cargo de los procedimientos administrativos en materia de dumping, subsidios y medidas de salvaguardia, recae en una Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, creada por ley dentro del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Sin embargo, las notificaciones están centralizadas en el Ministerio de Comercio Exterior.

Las relaciones entre la DAACI y la Oficina se enmarcan simultáneamente a través de un Convenio Interinstitucional de cooperación técnica y a través de un “asiento permanente” en la Comisión Interinstitucional de Carácter Consultivo de la DAACI, que es el órgano de coordinación de dicha institución con otras entidades de gobierno involucradas en diversas áreas temáticas de la administración de tratados.

En el caso de México, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales es una de las entidades gubernamentales de mayor prestigio dentro del ámbito de comercio exterior. En sus inicios, contó con el apoyo de una legislación de comercio exterior de 1996, que dotó a la institución de un marco regulatorio sólido, acompañado de la voluntad política de otorgar recursos financieros y humanos a la institución.

La UPCI ha tenido un recorrido de consolidación institucional, con sus altos y bajos, pero sigue gozando de enorme prestigio nacional e internacional. Otra de sus fortalezas radica en que aunque ligado a la Secretaría de Economía, siempre se ha manejado de forma independiente.

República Dominicana se encuentra entre ambos esquemas. Por un lado, la ley No. 1-02 le otorga envidiable autonomía y el respaldo de una legislación de alta jerarquía, como es el caso mexicano.

Por otro lado, como en el caso costarricense, se encuentra formalmente separada la entidad que realiza las investigaciones de la entidad que administra los acuerdos comerciales internacionales, por lo que **sería pertinente tomar en consideración varias “mejores prácticas” que se han generado entre la DAACI y la Oficina de Prácticas Desleales costarricense.**

Recomendaciones:

Para fortalecer esta Comisión, recién dotada de recurso humano, deberían contemplarse varias acciones, en principio todas viables:

1. Incluir dentro del anteproyecto de ley de la DICOEX mención expresa de que las notificaciones semestrales en materia de dumping, subsidios y medidas de salvaguardia, ante los Comités respectivos de la OMC, deberían ser efectuadas y ser parte de las funciones de esta institución. Esto puede incluirse como parte del inciso 19) del artículo 16. Creo que

todavía podría revisarse la posible intervención conjunta entre ambas entidades (DICOEX y la Comisión) con relación a los procedimientos administrativos. Aunque la notificación compete a la DICOEX, obviamente, la información es generada por la Comisión, lo que nos lleva al punto siguiente:

2. Establecer un convenio de cooperación entre dicha entidad y la DICOEX, para mantener estrecha cooperación técnica y coordinación. Esto permite un mayor flujo de información. En el Anteproyecto hay una exhortación para que la DICOEX colabore con la Comisión, pero también debería agregarse algo en la misma línea de la Comisión hacia la DICOEX.
3. Incluir a la Comisión dentro del esquema de cooperación interinstitucional que determine apropiado la DICOEX: sea el CONIAT sea cualquier otro mecanismo que determine pertinente
4. Dentro del Reglamento Operativo de la Comisión, incluir una revisión de aspectos sobre: dumping, subsidios y medidas de salvaguardia a nivel multilateral o a través de acuerdos comerciales (DR-CAFTA y a futuro el EPA), para evitar duplicidad de funciones con la Resolución Número 54/2005, en sus artículos 4 que establece funciones específicas para la Unidad de Negociaciones Comerciales Agrícolas, en su inciso quinto y el artículo 5 que regula entre las funciones de la Unidad de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales, en su inciso segundo.

Finalmente y como recomendación adicional, debido a la lenta curva de aprendizaje en estas áreas temáticas, y a la necesidad de tener especialistas debidamente capacitados para enfrentar lo que generalmente son situaciones de emergencia, **debería procederse a dotar de recurso humano (a parte de la designación ya efectuada de los Comisionados) a dicha Comisión**, tal y como lo establece el artículo 84 inciso d). Dicho inciso regula que es atribución de la Comisión *“Designar al Director Ejecutivo de la Comisión y al personal técnico y administrativo que requiera para el desarrollo de sus funciones legales”*.²³

²³ Ley No. 1-02 Sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardia, de fecha 11 de diciembre del año 2001 y promulgada el 18 de enero del año 2002, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, Distrito Nacional, República Dominicana, 2002, página 56.

B3. Solución de Controversias (en particular Capítulo 20, pero también se aplica al procedimiento de solución de controversias inversionista-Estado, del capítulo de Inversiones)

Esta área temática es reconocida como uno de los ejes claves de la aplicación y administración de tratados en todas las experiencias hemisféricas bajo estudio. República Dominicana no es una excepción. Dentro de las relativamente escasas funciones atribuidas por la Resolución 610-05 se establece que la DICOEX deberá *“brindar apoyo administrativos a los tribunales arbitrales contemplados en los tratados y acuerdos”*.²⁴

El Decreto Presidencial Número 610-07 reitera la rectoría de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales en el área temática de resolución de conflictos comerciales, tanto a nivel multilateral (artículo 2 inciso c) como de acuerdos comerciales internacionales.²⁵ Este decreto regula que la DICOEX consolide en si misma la resolución de conflictos, claramente estipulando la rectoría de dicha entidad en esta materia, tanto a nivel de foro (OMC y TLC's) como bajo el capítulo de inversión o de solución de controversias general.²⁶

Queda la inquietud de que esta consolidación de área temática en una sola entidad debería replicarse en un marco regulatorio más amplio, como a través del Anteproyecto de Ley. Este decreto soluciona solamente de forma parcial la necesidad de integrar en una sola y única institución gubernamental las labores de seguimiento de los compromisos asumidos en administración de tratados, a nivel multilateral, regional o bilaterales.

Recomendación:

Esta área temática debe ser incluida en un marco regulatorio de más amplia cobertura, que permita tener consolidado bajo la DICOEX a nivel OMC y a nivel TLCs, todas las áreas temáticas que tradicionalmente son parte de las tareas a la que se abocan estos tipos de oficinas.

Esta ha sido la práctica del resto de las oficinas de Administración de Tratados que han consolidado esta área temática conjuntamente con las otras

²⁴ Resolución 610-05, artículo 9 inciso e).

²⁵ Cabe la inquietud de si la mención de “Acuerdos de Inversión” es una forma de indicar los “Acuerdos Bilaterales de Inversión (conocidos por sus siglas en inglés como Bilateral Investment Treaties o BITs).

²⁶ Me permito hacer el comentario de que en los considerandos se hace mención al capítulo 19 del DR-CAFTA ligándolo con el mecanismo general de resolución de conflictos de este Acuerdo, que está en el capítulo 20. El capítulo 19 establece la Comisión de Libre Comercio y la Comisión de Creación de Capacidades, pero no ubicamos en el mismo ninguna estructura en materia de solución de controversias.

atribuciones que les competen bajo el ámbito de aplicación y administración de tratados.

Factibilidad de implementación de esta recomendación:

Esta mejor práctica ya ha sido debidamente “recogida” en la redacción del artículo 15 inciso tercero del Anteproyecto de Ley que organiza y regula las funciones de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales (DICOEX).

Esto no elimina la necesidad de finalizar tareas pendientes en materia de solución de controversias bajo el DR-CAFTA como la elaboración del código de conducta, el intercambio de candidatos a panelistas, entre otros.

3. Mecanismos de coordinación interinstitucional y consulta con el sector privado en República Dominicana

En este ámbito, la realidad actual de República Dominicana presenta algunos avances y serias deficiencias. La suscripción de Memorandos de Entendimiento con entidades tan relevantes para su gestión como la Secretaría de Hacienda (léase DGA), constituye una excelente práctica que amerita ser reconocida y profundizada.

Sin embargo, es necesario aclarar que la suscripción de este tipo de Memorandos o Convenios es tan solo la primera etapa, pues lo que resulta más importante es que sean puestos en práctica y que su funcionamiento sea constantemente monitoreado y revisado para adaptarlo a las nuevas necesidades que surjan producto de su aplicación.

Por lado en materia de instrumentos de coordinación entre la DICOEX e instituciones públicas relevantes a efectos de la administración de tratados, hay todavía un largo camino que recorrer. Esto también aplica en relación a mecanismos de coordinación con el sector privado directamente ligados a la aplicación y administración de tratados, enfatizando en la prevención y resolución de desafíos que pueda enfrentar el sector privado.

De las mejores prácticas detectadas en experiencias apropiables para la República Dominicana, vamos a proceder a examinar diversos mecanismos tanto en el ámbito del apoyo institucional y mecanismos creados para fortalecer una labor consensuada entre instituciones públicas y el sector privado.

A. Apoyo institucional

En el contexto de fortalecer los lazos entre instituciones públicas y frente a las entidades del sector privado y académicos, la DICOEX está realizando un

meritorio acercamiento a algunas instituciones a través de “memorandos de entendimiento” (por sus siglas en inglés, MOU) o cuerpos jurídicos de cooperación técnica, que es una práctica valiosa que debe reforzarse. Esta es una práctica que ha probado ser valiosa en otros países DR-CAFTA.

Esta labor de acercamiento puede ser profundizada con otras entidades, especialmente de cara a asegurar un flujo apropiado de información e incluso el establecimiento de agendas de labor conjuntas con entidades claves como la Secretaría de Agricultura, ONAPI, entre otras.

Recomendación

A esta tarea, ya encauzada, debería agregarse el establecer una norma expresa dentro de su Anteproyecto de Ley para fortalecer los lazos creados por estos MOU, y velar porque los mismos sean aplicados.

Recomendamos tomar nota de la legislación costarricense que en ese sentido contiene norma expresa:

“Conforme a las leyes respectivas, los Ministerios vinculados con la producción de determinados productos y las instituciones públicas relacionadas con servicios específicos, participarán en la administración y aplicación nacional de los tratados, convenios e instrumentos del comercio o la inversión, en armonía con la políticas, directrices y reglamentos dictados por el Ministerio de Comercio Exterior en consulta con esos ministerios e instituciones.”²⁷

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

Dada la “ventana de oportunidad” de estar dotando en este preciso momento a la DICOEX de una posible ley que le otorgue soporte legal, podría incluirse una norma expresa que fortalezca tanto la rectoría de la DICOEX como resalte el apoyo institucional que debe brindársele.

Esto se puede hacer de forma general a través de una “norma marco” como señalarse específicamente en apoyo de algunas funciones concretas de la DICOEX. Para la efectiva implementación de esta recomendación se requiere solamente de voluntad política y construcción de consensos por parte de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

²⁷ Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior, No. 7638, San José, 1996. Artículo 3.

B. Mecanismos de coordinación interinstitucional

El DR-CAFTA genera una labor de implicación con compromisos a ser cumplidos a corto, mediano y largo plazo. La labor ya realizada para superar el proceso de implementación del DR-CAFTA, previo a su entrada en vigencia, que tanto fortaleció a la DICOEX, implicó una profunda interacción con las otras instituciones gubernamentales involucradas en su aplicación y administración.

En la actualidad, República Dominicana no cuenta con un mecanismo de coordinación interinstitucional, de carácter permanente, que constituya un verdadero apoyo a las labores que ejecuta la DICOEX.

En la legislación de República Dominicana, podemos rescatar la figura del CONIAT, creado vía resolución 610-05, que establece un esquema supra-ministerial abocado a la implementación, administración y seguimiento de los acuerdos comerciales internacionales. El CONIAT no es “*per se*” un mecanismo diseñado para coordinación interinstitucional. Más bien, establece una estructura que está directa e intrínsecamente ligada a áreas temáticas del DR-CAFTA en rubros como: acceso a mercado, normas y disciplinas y cooperación internacional, bajo la cual debía regirse la DICOEX.

Sin embargo, dado un desempeño desfavorable del CONIAT, no parece recomendable que este instrumento deba mantenerse en las condiciones actuales que establece su regulación.

Sería más provechoso utilizar el instrumento ya constituido y rediseñarlo bajo el nuevo Anteproyecto de Ley de forma tal que no menoscabe una futura rectoría de la DICOEX y que más se constituya en un instrumento de apoyo real a la gestión de la administración de tratados, al “reconvertirse” en un mecanismo de información, consulta y coordinación permanente.

Aunque varios países DR-CAFTA cuentan con mecanismos de coordinación interinstitucional, actualmente solo Costa Rica tiene el nivel de sofisticación de contar con un instrumento que está ya avalado y amparado a un Reglamento Operativo.

Esto nos indica que no solamente el mecanismo se ha desempeñado de forma óptima, sino que tenemos normativa que nos ilustra sobre temas como principios operativos, funciones, estructura y detalles logísticos, que pueden ser de suma utilidad como punto de referencia para una posterior incursión de la DICOEX en crear y dotar de soporte jurídico mecanismos equiparables.

El Reglamento de la Comisión Interinstitucional de carácter consultivo de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del Ministerio

de Comercio Exterior se establece vía decreto ejecutivo No. 34277 de 10 de diciembre del 2007.

Este decreto interinstitucional involucra las siguientes instituciones y respalda la actuación de las entidades siguientes:

- Ministerio de Comercio Exterior (Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales, DAACI),
- Ministerio de Hacienda (Dirección General de Aduanas),
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica y la Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia),
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (Dirección de Servicio Nacional de Salud Animal y Dirección de Servicio Fitosanitario del Estado) y
- Ministerio de Salud (Dirección de Registros y Controles).

La Comisión Interinstitucional tiene carácter consultivo, se reúne de forma periódica cada dos meses, o en sesiones extraordinarias cuando se requiere, y está sin lugar a dudas, bajo la dirección de la DAACI, como ente rector de la administración de acuerdos comerciales internacionales. Según la materia de trate, la DAACI puede convocar a otras entidades.

Queda establecido que es una “mejor práctica” dicho Reglamento, porque arroja luz sobre un mecanismo percibido con respeto desde la óptica de sus distintas contrapartes y desde la visión del sector privado.

Dentro de los principios generales de la Comisión se encuentran elementos que vale la pena destacar, por lo que se transcribe textual el artículo 3 del Reglamento:

*Artículo 3.- **Principios Generales:** Serán principios generales que guiarán la acción de la Comisión, los siguientes:*

- a) La coordinación interinstitucional para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno de Costa Rica en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito en materia de comercio e inversión, en el ámbito bilateral, regional o multilateral;*
- b) El intercambio de información y colaboración, con el objetivo de analizar la evolución de los flujos comerciales y el funcionamiento de estos acuerdos;*
- c) La participación activa de las distintas instancias gubernamentales que conforman la Comisión en las sesiones de ésta, con el propósito de lograr la debida coordinación y colaboración referida en los dos incisos anteriores.”*

Adicionalmente a este requerimiento general, dentro de las funciones de DAACI indicadas por la Ley 2000 se establece concretamente la competencia de la dirección de requerir información que estime pertinente para la ejecución de sus labores de otras instituciones gubernamentales, que estarán obligados a facilitarla en las siguientes condiciones:

“Podrá efectuar investigaciones sobre los temas de su interés, dentro de las competencias que le correspondan y requerir información a cualquier ente, privado o público; los segundos estarán obligados a proporcionarla, salvo que la consideren información confidencial, de conformidad con la legislación vigente.”

Recomendación:

Deben gestarse un mecanismo de coordinación interinstitucional siguiendo como referencia el mecanismo existente en Costa Rica, incluyendo la revisión de los aspectos operativos que están establecidos en el Reglamento de la Comisión Interinstitucional de Carácter Consultivo de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

Adicionalmente, debe tenerse la debida precaución, a la hora de crear dicho mecanismo de incluir actores claves, como la DGA, la Secretaria de Agricultura (comercio agrícola), ONAPI, la Comisión de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, como requerimiento mínimo.

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

El Anteproyecto de Ley reconoce esta necesidad y la contempla expresamente en su artículo 16, cuando indica que es parte de sus funciones de la DICOEX²⁸:

“Establecer los mecanismos para propiciar una efectiva vinculación y coordinación con las instituciones públicas involucradas, organizando una estrategia de trabajo coherente y eficiente que optimice los recursos de que dispone el país, evitando su dispersión, contradicción y/o yuxtaposición.”²⁹

En el marco de una reforma legal integral, liderada por el Anteproyecto de Ley citado supra, puede irse preparando un Reglamento Operativo para crear este mecanismo de cooperación interinstitucional, para dar mayor

²⁸ Recomiendo revisar esta función, que me parece pertinente, a la luz del artículo 43 segundo párrafo, para evitar confusión en las labores entre la DICOEX y el CONIAT.

²⁹ Anteproyecto de Ley que Organiza y Regula las funciones de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales (DICOEX), artículo 16 inciso 16.

efectividad al cumplimiento de los compromisos frente al DR-CAFTA y en preparación al próximo desafío que plantea el EPA.

La determinación por parte de la DICOEX de mecanismos de coordinación con instituciones pública que están involucradas en la labor de aplicación y administración de tratados es el camino a seguir para fomentar la cohesión-país en este ámbito.

Dicho mecanismo debe abocarse a agilizar el comercio/promover el comercio/buscar soluciones a problemas cotidianos, sea en frontera, en puertos, en relación a la interpretación o errada aplicación de TLC de parte de los socios comerciales de Republica Dominicana.

Para la efectiva implementación de esta recomendación se requiere solamente de voluntad política y construcción de consensos por parte de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

C. Mecanismos de coordinación con el sector privado

Esta labor no ha finalizado, y a la luz, tanto al DR-CAFTA como a los desafíos que pronto se enfrentarán con la inminente puesta en vigencia de la EPA, deben necesariamente instaurarse y fortalecerse mecanismos de interacción con el sector privado. Dentro de este contexto, no hemos de olvidar que el usuario primario es el sector privado, y que deben fortalecerse los vínculos en el área específica de aplicación de tratados, para solventar sus dificultades frente a estos instrumentos y apoyarlos en su pleno aprovechamiento, como entidad responsable de administración de tratados.

En este rubro no existen demasiados ejemplos de prácticas meritorias de ser consideradas como punto de partida.

Chile plantea un esquema más abierto y una visión más incluyente que el resto de la región, donde están involucrados actores del sector privado con una participación más allá de los grandes gremios y que debe ser tomado en consideración, con las adaptaciones necesarias al entorno dominicano.

La posibilidad de acceso y participación a estos mecanismos de representantes de Pymes o de ONGs es un ejemplo a seguir.

Recomendación

Crear mecanismos en la DICOEX de consulta con el sector productivo que al mismo tiempo contemple formas de inclusión de las inquietudes de sectores de Pymes y de la sociedad civil, con una visión incluyente y

equitativa en el acceso a oportunidades generadas por los tratados comerciales internacionales y la defensa de los sectores más vulnerables.

Es importante integrar a todos los actores dentro de un mecanismo de esta naturaleza, al menos para promover una participación más amplia de la sociedad civil y lograr mayor legitimidad y respaldo.

En el caso de involucramiento del sector privado, en muchos ejemplos ubicados, la regla es el elitismo acompañado de la falta real de representatividad de sectores productivos y la sociedad civil. Este es el caso de Costa Rica, o de las instituciones de la sociedad civil en el contexto centroamericano.

El primer caso, se puso en evidencia a través de la necesidad que tuvo el país de recurrir a un referendo, síntoma de un problema más profundo, que evidenció, sin embargo, la sensación generalizada en el sector productivo de que el Consejo Consultivo de Comercio Exterior aglutinaba solamente a una representación “elite” del sector productivo, con el agravante de no dejar ningún espacio para representación de Pymes o sociedad civil en general.

En el caso de El Salvador, según sus entidades públicas, el mecanismo que están utilizando se dirige de forma expresa solamente a gremios claves, que es una expresión más reducida que el instrumento originalmente planteado. Se reporta que esto, en principio, les ha dado resultados positivos, pero se mantiene la posibilidad de cuestionarse si, desde el punto de vista objetivo, se da una auténtica representatividad en dicho mecanismo, de manera que pueda integrar a otros actores menos prominentes del sector productivo y más representativos de la sociedad.

Este mecanismo es tanto más importante en el caso de la DICOEX en cuanto esta en el proceso de consolidarse como una institución de mayor peso y tiene el desafío de afianzar gremial, social y políticamente su estatus de administrador de tratados, a nivel jurídico, interinstitucional y con relación al sector privado.

Sin embargo, lo primero es lo primero, y la actual fragmentación y dispersión que existe en algunas áreas de las funciones propias de la administración de tratados exige su atención prioritaria de forma perentoria, antes de buscar fortalecer su rectoría frente al sector privado.

Lo que se recomienda en este campo es poner primero la casa en orden, para poder luego ubicar un espacio consolidado de este tipo de mecanismos. Se sugiere un esquema representativo, donde no solo estén incluidos los grandes gremios, sino además algunos sectores de Pymes y académicos, que puedan legitimar su funcionamiento. Tiene que acompañarse de un mecanismo pragmático, a través de comités de áreas temáticas, que pueda sesionar de forma periódica y cada vez que la situación o un tema específico lo requiera.

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

Como se acaba de mencionar, el trabajo de ubicar un mecanismo apropiado para fortalecer los vínculos DICOEX-sector privado es parte de la labor de consolidación de la institución. Sin embargo, se considera que primeramente debe dotarse de rectoría jurídica a la institución, y luego revisarse los mecanismos actuales bajo los cuales ha operado la DICOEX. No se puede dejar la relación con el sector privado con instrumentos espontáneos y arbitrarios. Se requiere construir consensos para la creación e implementación de un mecanismo sencillo y muy pragmático, que asegure representatividad y que evite la acumulación de resentimiento hacia la institución, por parte de instancias que no se sienten debidamente representadas.

El establecimiento de mecanismos de consulta y retroalimentación con el sector privado representa una segunda fase de la labor de fortalecimiento de la institución en aras de consolidar una más efectiva labor de aplicación y administración de tratados. En realidad, esta relación permite la detección temprana de posibles conflictos, busca su resolución una vez presentados, permite agilizar y promover el comercio.

Para su consolidación, es relevante una construcción de consensos con el sector privado, demostrando que la nueva DICOEX busca representatividad y está al servicio de un aprovechamiento óptimo de los acuerdos comerciales. Esta búsqueda de apropiación puede ser fomentada a través de la excelente relación que existe con los medios de comunicación, que son aparentemente un aliado natural de la DICOEX, por los lazos que se han ido creando.

Toda la reestructuración y el mismo esfuerzo que se está realizando en materia de ISO 9001:2000, para mejorar un servicio de calidad, deben ir aparejados por una comunicación estratégica, que nos permita posicionar la imagen de una institución que marcha de la mano de su sector privado.

El segundo requerimiento de una DICOEX consolidada, es el convencimiento de su sector privado de que hay voluntad real de incorporarlos al proceso, como actores relevantes en la administración de tratados. Para la efectiva implementación de esta recomendación se requiere solamente de voluntad política y construcción de consensos por parte de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

D. Manejo de Información, Solicitudes y Reclamos

D1. Acceso a la información vía página Web

En esta época de transformación de la administración pública hacia gobiernos digitales, se destaca la importancia que revisten las páginas electrónicas como herramienta esencial de las labores cotidianas de aplicación y administración de acuerdos comerciales internacionales. Los medios de información electrónicos representan instrumentos idóneos para difundir información entre los usuarios, colocándose como óptimos canales de comunicación entre estas instancias públicas y sus usuarios.

Como elemento esencial de la comunicación estratégica de dichas oficinas, sus páginas electrónicas deben ser “amigables” al usuario, y su contenido debe estar completo, actualizado y en constante revisión, para un mejor servicio al público.

En este momento, aprovechando el rediseño de la página Web de la DICOEX es importante revisar el tipo de información suministrada por otras contrapartes regionales o hemisféricas. Como se hizo constar en la sección relativa a “mejores prácticas”, destaca las experiencias positivas de Costa Rica (en la región) y Chile (en el hemisferio).

Más allá de recomendaciones con relación a su contenido, es de relevancia destacar que dichas páginas pueden acoger instrumentos que sirvan como enlaces de información y consulta con los clientes internos y externos de estas oficinas y como canal de comunicación para el ingreso de los reclamos-quejas y sugerencias que desee presentar el usuario a la institución.

Se hace referencia al capítulo de “mejores prácticas” para destacar las páginas Web de DIRECON (Chile), COMEX/DAACI (Costa Rica) y la DATCO (El Salvador). A nivel de países DR-CAFTA, la página electrónica mejor equipada corresponde a la DAACI de Costa Rica, donde se puede ubicar información como:

- Cuadro resumen de los acuerdos comerciales suscritos
- Cuadro de los compromisos suscritos bajo el marco de acuerdos comerciales vigentes
- Esquema de información por Foros (por TLCs suscritos y en vigencia)
- Sistema de registro de consultas y reclamos (SAT)
- Punto de Enlace Permanente (pep)
- Coordinación de Comex con otras entidades involucradas
- Oficinas de promoción comercial
- Certificados de origen (bajo TLC con RD) y otro tipo de documentos afines
- Legislación aplicable

Recomendación:

El proceso de construcción de la página Web de la DICOEX debería incluir servicios tales como, canales de comunicación abiertos a instituciones públicas y privadas, gestiones de información (tipo “pep” costarricense), consultas, reclamos y sugerencias (tipo el SAT también costarricense, o sus equivalentes chileno o salvadoreño).

Debería revisarse el contenido y buscar un acceso a la información “amigable” tomando en consideración páginas electrónicas como las citas, de la DIRECON de Chile o la DAACI en Costa Rica.

Debe asegurarse que una página Web adecuada al servicio que se debe brindar por parte de este tipo de instituciones debe indicar en su contenido, como mínimo:

- misión, visión y objetivos de la institución
- resúmenes de acuerdos comerciales vigentes
- textos relacionados a los acuerdos comerciales vigentes
- identificación de compromisos derivados del texto de cada acuerdo comercial suscrito de interés para el usuario y,
- sistematización de los compromisos en los diversos acuerdos comerciales internacionales de interés para el usuario
- legislación aplicable o relevante a la institución, en las diversas áreas temáticas, incluyendo la legislación propia del proceso de implementación
- fuentes de información (publicaciones, noticias, documentos académicos, presentaciones de la institución y de especialistas invitados, entre otros).
- ser canal de comunicación para consultas, reclamos, quejas y sugerencias frente a usuarios públicos, privados, dentro y fuera del país.
- Indicar reportes periódicos generados por la institución (flujos comerciales y de inversión)
- enlaces con otras instituciones de interés para el usuario.
- Canalizar la información de eventos públicos, capacitaciones, entre otros.

La atención idónea para la mayoría de las solicitudes, reclamos o sugerencias con relación a aspectos concretos de los acuerdos comerciales debería ser de índole electrónica, sin que medie carta impresa, llamada telefónica o visita del usuario. Esto es apropiado cuando la magnitud de la consulta es lo suficientemente grave para que amerite una visita, de la cual debe quedar, además, constancia digital, pero no debería ser la práctica usual.

El fomentar una cultura de mantener canales de comunicación por la vía electrónica es particularmente relevante cuando el usuario no tiene acceso directo e inmediato a la institución. También en términos de transparencia es mejor un modelo de gestión de naturaleza electrónica para reducir costos de la

administración y los usuarios, eliminar deficiencias como la discrecionalidad y la carencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

La página Web de la DICOEX está en proceso de construcción. Debería aprovecharse para incluir servicios como un canal de comunicación abierto a instituciones públicas y privadas, para gestiones de información, consulta, reclamos y sugerencias.

De la revisión de la página Web de DICOEX realizada con el funcionario a cargo, se destaca la relevancia de poder ubicar la información sobre la legislación aplicable y relevante a la DICOEX, que estaba ausente de dicha página hace un par de semanas.

En el informe de índole legal del BID, la consultora hace la mención de que en el modelo de página anterior la información legal relacionada al soporte jurídico de la institución se encontraba presente, pero ella misma indica también que, desafortunadamente, esa información era errada e incorrecta.

D2. Modelos de canales de comunicación con el usuario

▪ Atención de consultas:

El modelo sencillo, con gran aceptación de parte de su sector privado, y además ya una amplia trayectoria, es el punto de enlace costarricense, conocido y reconocido bajo las siglas “pep”. Este modelo fue examinado con detenimiento en el capítulo de mejores prácticas en administración de tratados.

Esta línea de consulta electrónica constituye la instancia por excelencia entre la el Ministerio de Comercio Exterior, los sectores productivos y la sociedad civil costarricense. Aunque se diseñó el pep para atender consultas relativas a las negociaciones, también desempeña una función en materia de administración de acuerdos comerciales y es el punto de enlace con la Unidad de Monitoreo en Comercio e Inversión, que maneja los datos estadísticos y comerciales del Ministerio. Cabe destacar que la gestión de calidad de esta línea ha sido depurada por más de una década, y constituye uno de los “rubros de la excelencia” de la institución. La creación de una cultura de resolver gestiones y consultas en línea, está sólidamente institucionalizada.

Resultado de esta modelo de gestión, se puede rastrear la procedencia de las consultas, llevar una base de datos de todas las consultas realizadas ante la institución y recibir consultas de amplio espectro como sectores productivos, académicos, actores foráneos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Permite llevar una contabilidad de las consultas recibidas en la base de datos y no genera mayores costos en términos de recursos humanos para su correcto desempeño.

Resultado de las entrevistas de campo realizadas en la primera semana de mayo del 2008, para recabar información para la elaboración de este informe, se destaca el volumen elevado de consultas que atienden de forma informal los funcionarios. Esto denota el grado de compromiso del recurso humano de la institución y el reconocimiento de la importancia de crear y mantener espacios de comunicación abiertos con sectores productivos y público en general.

Sin embargo, preocupa la falta de documentación existente detrás del servicio prestado. De cada consulta, por principio, debería quedar constancia en la base de datos de la DICOEX. Esto responde a varias razones:

- Hay preguntas frecuentes que una vez detectadas, disminuye el volumen de tiempo que dedican los funcionarios a su respuesta
- Por otro lado, la base de datos permite la armonización de respuestas, tema esencial para la credibilidad de la institución frente a los usuarios.
- Queda constancia de los datos de soporte de la persona que presenta la consulta, y del número de consultas realizadas por esa persona.
- Queda constancia del número de preguntas en general, que se realizan en diversas áreas temáticas, por semana, mes, semestre y de forma anual. Esto debería constar en la rendición de cuentas de la institución, por una razón de “*accountability*”.
- La recepción de consultas vía electrónica, permite revisar el contenido de la consulta, y si es del caso, remitirla a la entidad formalmente a cargo de su respuesta. Por razones incluso de orden interno dentro del sector público, debe siempre hacerse la remisión y evitar dar respuestas que por un lado, comprometan a la institución y por otro, no le correspondan.

Recomendación:

El servicio centralizado de un sistema de consultas a la DICOEX a través de un punto de información centralizado (llámese como quiera), es parte de la depuración del servicio de atención al cliente al que desea llegar la institución. Una revisión de canales tan sencillos como el “pep” costarricense, podría ser de utilidad para evitar la duplicación de esfuerzos y la dispersión de un recurso humano escaso, que tendrá que enfrentar un aumento en su capacidad de respuesta frente a los retos que se avecinan.

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

Es requerimiento de la institución evolucionar en el sentido de armonizar, centralizar y agilizar los canales de resolución de consultas. La práctica costarricense a través del pep solo requiere del recargo de un funcionario, que tenga voluntad de asumir ese reto y una base de conocimiento que le permita discernir como asignar las consultas o remitirlas a otra institución. El soporte de software es sencillo, y puede ser asumido con facilidad por la cooperación internacional.

Por otro lado, el año pasado, como TAT del proyecto regional, y a la víspera de la exploración de una pasantía en Chile, se recibieron dos ofertas de parte de la DATCO (El Salvador) y la DAACI (Costa Rica) de pasantías en sus instituciones para funcionarios dominicanos.

Creo que dentro de las posibilidades reales para incrementar la curva de aprendizaje en estos modelos, y en otros aspectos, podría enviarse una delegación de funcionarios a revisar los modelos de gestión en estos dos países, priorizando a Costa Rica, que ha tenido mayor oportunidad de fortalecer su gestión del comercio exterior.

- **Solicitudes y reclamos:**

El sistema costarricense de gestión electrónica de recepción de consultas y reclamos y quejas, fue diseñado e implementado por la DAACI en el 2004. Constituye un interesante modelo de gestión electrónica, exclusivo de la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales, que permite en un espectro más restringido resolver consultas (como el pep, pero muchas veces interactúan), y además recibir solicitudes y reclamos de parte del sector productivo.

Solicitudes:

En palabras de la propia DAACI, se consideran solicitudes *“cualquier petición de trámite, intervención o coordinación de COMEX en/con algún país socio comercial (a lo externo) o con alguna otra institución gubernamental (a lo interno) como el MAG, MEIC, DGA, M.S. (por ej. casos de variación de aranceles, emisión de certificados de origen, emisión de controles de importación y/o de exportación, etc.)”*³⁰

La DAACI abre expedientes tanto físicos como electrónicos, y lo tramite el funcionario a cargo del Foro o área temática. Por ejemplo, si el trámite se relaciona con el TLC con México, le compete a la persona a cargo de dicho foro. Si la solicitud se relaciona con la asignación de contingentes de exportación de

³⁰ Presentación en power point sobre Presentación sobre la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales, 2007. Ubicable en página web: www.comex.go.cr

queso a Estados Unidos, la persona designada es la encargada del área de administración de contingentes. Cada solicitud se cierra con un informe técnico, que contiene fundamentos fácticos, técnicos y normativos. Siempre se mantiene paralelamente al expediente electrónico, una versión física por razones de “*accountability*” y regulación expresa de la Contraloría General de la República.

Reclamos:

Una vez más en palabras de la DAACI, se considera reclamo “*cualquier denuncia por incumplimiento o incorrecta aplicación de lo dispuesto por un tratado o acuerdo comercial vigente*”.³¹

Los reclamos reciben un tratamiento similar al estipulado supra. Son asignados a un especialista, encargado sea de un foro o área temática. Se mantienen dos expedientes, uno electrónico y una versión impresa. Estos reclamos se generan con menos frecuencia que las solicitudes dado que tienen directa relación con incumplimiento o incorrecta aplicación de un acuerdo comercial. Para el año 2006, la DAACI atendió solamente 6 reclamos, de las cuales 83% fueron reclamos en el marco de la integración centroamericana y 16% fue un reclamo frente a la aplicación del TLC con Canadá.

Recomendaciones:

El “pep” y el SAT son mejores prácticas de modelo de canales de comunicación con el usuario. Ambas son fruto de casi una década de esfuerzo e iniciativas costarricenses, realizadas con recursos internos, que no implican mayores costos para las instituciones y que tienen gran aceptación por parte del sector privado.

La DICOEX debería tener mecanismos equivalentes. Un mecanismo para atender consultas, de cualquier naturaleza, incluyendo aquellas relacionadas con su posible nuevo Departamento de Estudios Económicos. En relación con consultas en materia de negociación, sí se carece de una herramienta similar a manos del CNNC, entonces la DICOEX debería asumir el liderazgo.

Adicionalmente debería contar con una herramienta que le permita por un lado, atender solicitudes de las otras entidades gubernamentales que están involucradas en administración de acuerdos comerciales, así como atender reclamos derivados de posibles incumplimientos de parte de socios comerciales preferenciales.

Ambas herramientas deberían ser incluidas como servicios de la DICOEX y poderse ubicar dentro de la página Web de la a nivel de la DICOEX.

³¹ Presentación en power point sobre Presentación sobre la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales, 2007. Ubicable en página web: www.comex.go.cr

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

Reconocimiento de la necesidad de proveer de forma sistemática, centralizada y consolidada ambos servicios. Posibilidad de fortalecer rectoría de la DICOEX si se asume un servicio de información (consultas) más amplio, que abarque tanto negociación, administración como manejo de datos estadísticos y comerciales.

Desde la óptica de costo, el pep implica como ya lo indicamos supra, el recargo de algún funcionario de la DICOEX. La asignación de esta función debe ser rotativa, para exponer a los funcionarios de la institución a dicho aprendizaje y por otro lado, atendiendo también a la carga de labores adicionales que representa.

El sistema de gestión electrónica de solicitudes y reclamos genera menos trabajo, pero debe estar más jerárquicamente centralizado. En este caso, el jerarca de la DICOEX debe asumir liderazgo en la resolución de ambos casos, especialmente en el caso de los reclamos, donde no solo se atiende a la empresa o gremio involucrado sino que en muchas ocasiones debe mediar comunicación con la contraparte del socio comercial involucrado. Para este rubro, deberá contar con la asistencia del funcionario a cargo del área temática, según el funcionamiento actual de la DICOEX.

El costo de software de soporte no es elevado. En el caso de la SAT costarricense, fue fruto del aporte del equipo humano de la DAACI con el soporte de la unidad de informática del Ministerio, sin requerir cooperación externa. Se vería cual es la alternativa viable en el caso de la DICOEX, dado que cuenta con la ventaja de cooperación externa, que no era el caso costarricense.

E. Manejo de Estadísticas y Monitoreo de la Información

Bajo la estructura actual, la DICOEX requiere una unidad que tenga bajo su tutela, competencias definidas y expresas en materia de recolección, procesamiento y análisis de datos en aras de suplir de insumos de datos estadísticos y comerciales a la institución.

La Unidad de Inteligencia Comercial no cuenta con un soporte legal, que establezca funciones claras y objetivos cuantificables. Si se generan datos o estadísticas de esta naturaleza, es un aporte “de facto”, por la iniciativa propia de los funcionarios que integran la unidad.

Debilita la rectoría de la institución el hecho de no tener funciones delimitadas y un plan de trabajo que incluya las labores básicas de la

Unidad, de recopilar y analizar información, cifras, datos que sirvan a la DICOEX y a cualquier cliente externo,.

Dentro del Anteproyecto de Ley ubicamos un reconocimiento a la necesidad de reforzar la prestación de este servicio, al establecerse en su artículo 37 un Departamento de Estudios Económicos, que se precisamente contempla como funciones monitorear, analizar, realizar reportes y proyecciones de naturaleza económica, con objetivo de que la DICOEX pueda “implementar, aplicar y administrar” los instrumentos comerciales.

Esta Unidad debería abocarse a la labor de elaborar informes, documentos, estudios y análisis en comercio e inversión, en tres grandes ámbitos: la República Dominicana; los principales socios comerciales preferenciales del país, y cualquier otro miembro de la OMC. A modo de ejemplo, debería contemplar realizar labores como:

- Elaborar perfiles de país,
- Preparar insumos que nutran informes sobre aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales,
- Elaborar flujos comerciales y de inversión,
- Preparar reportes sobre nuevos productos y la diversificación de la oferta exportable del país,
- Detectar nuevas inversiones,
- Rastrear movimientos en cantidad de líneas de productos y detectar variación en movimientos de líneas de producto de un año a otro,
- Analizar el impacto de inversiones por sectores y subsectores.

El objetivo más relevante de esta Unidad recae en la recolección, análisis de procesamiento de cifras y datos de comercio exterior que sean **exactos y actualizados**.

El servicio de proveer a clientes internos y externos de datos exactos y actualizados en materia comercial, está a cargo de varias entidades en los países DR-CAFTA y otras experiencias regionales.

Dos mejores prácticas destacan en este sentido: la chilena y la costarricense. Haremos algunas referencias al respecto, a fin de enfatizar en la necesidad no solamente de incluir este Departamento dentro de la estructura de la DICOEX, sino a través de su reglamento orgánico, delimitar funciones, objetivos y mecanismos de cooperación con otras instituciones para asegurar el cumplimiento de sus labores.

El Departamento de Estudios e Informaciones de la DIRECON³² se ha destacado por la elaboración de reportes de naturaleza trimestral, que contienen los siguientes elementos:

- Análisis de la economía mundial y el comercio exterior (previsiones de la economía mundial, la evolución del entorno comercial de las exportaciones chilenas y el destino de exportaciones e importaciones)
- Estudio de la evolución del desempeño a nivel bilateral de los principales socios comerciales de Chile
- Análisis del tipo de cambio y de los términos de intercambio entre Chile y las principales monedas (dólar, euro, yen)
- Análisis de inversiones (IED en el mundo, inversión extranjera en Chile e inversión chilena en el exterior).

Este departamento tiene larga trayectoria y destaca por un excelente servicio, puesto a las órdenes de las Direcciones de la DIRECON, llámese la Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales (por foros, por algunas áreas temáticas (defensa comercial/acceso a mercados); la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales (OMC, APEC, OCDE, entre otros) o la Dirección de Promoción de Exportaciones.

Costa Rica también cuenta con una excelente unidad de monitoreo del comercio y la inversión, creada por su Ley No. 8056 del 2000. Esta unidad ha probado dar insumos útiles tanto a sus clientes internos como externos, siendo sus datos considerados de “carácter oficial” en materia de comercio exterior, aunque la Unidad por sí misma no es generadora de datos primarios, sino que se nutre de diferentes instituciones (Banco Central, Procomer y DGA).

Esta unidad también elabora informes de corte trimestral, pero son básicamente para “consumo interno”. Sin embargo, cada semestre y de forma anual, prepara toda la información requerida por la DAACI para la preparación que la misma hace de sus informes bajo el rubro de “rendición de cuentas”.

Cabe recordar que la DAACI tiene la obligación de presentar informes semestrales y anuales, bajo su ley interna. Adicionalmente, la DAACI tiene la costumbre de elaborar informes de desempeño de acuerdos comerciales internacionales, cada 5 años.

La DAACI, en conjunto con la Unidad de Monitoreo, establecen un plan de trabajo conjunto a fin de determinar los rubros que desean destacar en estos informes, para proveer al público en general y a los sectores productivos, informes minuciosos sobre el aprovechamiento de los varios instrumentos comerciales.

³² Los informes trimestrales se encuentran en la página web de la DIRECON.

Repitiendo las palabras del Jefe de esta Unidad, la misma se “autodefine” como “el corazón de la parte estadística de COMEX”. Volvemos a destacar que provee información estadística, comercial y de marcos regulatorios a sus clientes “internos” y “externos”, con relación a los siguientes rubros:

Para clientes internos:

- pequeños informes trimestrales de la evolución del comercio con los principales socios comerciales, netamente para “consumo interno” que integran información de países, bloques económicos, cambios de estadísticas relevantes, entre otros.
- apoya a la DAACI con los datos estadísticos y comerciales requeridos para la elaboración por la misma de su “memoria anual” y su sección del informe al Poder Legislativo (ambas son obligatorias bajo el marco regulatorio de COMEX), más el aporte de los insumos para los informes semestrales y aquellos otros que desea realizar la DAACI.
- Diagnósticos de la realidad comercial de sectores productivos, solicitados de “oficio” por parte de la DAACI, Dirección de Negociaciones, Despachos de Ministro o Viceministro o Dirección General de Comercio Exterior.
- Revisión de estadísticas, publicaciones y base de datos foráneas, por ejemplo Taric, o base de datos de USITC. Esto se realiza para dar insumos a sus clientes internos y externos.

Para clientes “externos”:

- Proporcionan información a entidades de gobierno (Casa Presidencial, Ministerios como Planificación, Cancillería, Agricultura, entre otros)
- Proporcionar información a sectores productivos sobre importaciones, exportaciones, estadísticas y datos comerciales
- Resuelven consultas del sector productivo, académico y en general, a través del mecanismo en la página Web consignado al efecto. El punto de enlace permanente o “pep”³³ tramita el 95% de las consultas, hechas al Ministerio de Comercio Exterior. A cualquier consulta directa que llegue a la Unidad, se le requiere volver a ser presentada “vía pep”, para que quede consignada la solicitud en la base de datos del Ministerio, a fin de poder llevar un registro de las consultas y tener bien documentada cada solicitud de información y su procedencia.

Esta Unidad está dotada de mecanismos de cooperación incluidos en la legislación que le permiten asegurar la fluidez y cooperación de otras entidades gubernamentales en proveer información. Esto es relevante a la hora de revisar la estructura interna de la DICOEX y establecer de forma más ordenada la provisión de este servicio.

³³ Pep: punto de enlace permanente, al que se hace mención como “mejor práctica” bajo el rubro de Manejo de Información, Consultas y Reclamos.

Recomendación:

Dentro del marco de fortalecimiento de la prestación de servicios de la DICOEX, debe asegurarse la inclusión de este tipo de unidad. Independientemente del servicio que en este momento presta la Unidad de Inteligencia Comercial de la Dirección, es pertinente apropiarse del Departamento de Estudios Económicos del Anteproyecto y rediseñar la Unidad previamente citada para que se aboque a la realización de las funciones que se detallan a continuación:

- *Monitoreo continuo de la evolución del comercio y la inversión*
- *Desarrollo y actualización de una base de datos sobre las exportaciones, importaciones y flujos de inversión extranjera directa*
- *Desarrollo de una base de datos sobre la legislación aplicable en el país al comercio y la inversión extranjera*
- *Realización de estudios de diagnóstico sobre sectores productivos dominicanos*
- *Estudios sobre inteligencia de mercados, en coordinación con las entidades a cargo formalmente del tema, como es el caso del CEI-RD.*
- *Apoyo en las negociaciones de acceso a mercados, en el marco de los mecanismos establecidos al respecto.*

La adecuada recopilación, análisis y evaluación de la información y estadísticas de comercio exterior constituyen una herramienta esencial para una correcta aplicación, administración y aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales.

Cualquier sea el soporte legal que se preste a este Departamento deben quedar las funciones claramente delimitadas y los objetivos deben ser cuantificables.

Es relevante además establecer mecanismos de coordinación con las otras instituciones que son “fuente primaria” de estadísticas, llámese, Banco Central, Dirección General de Aduanas, Comisión Nacional de Zonas Francas, el CEI-RD.

Uno de los retos y desafíos más importantes que debe ser solventados, es atacar cualquier dispersión que se de a la hora de suministrar a la DICOEX, estadísticas de comercio e inversión.

La conformación de un equipo interinstitucional, a nivel de procesamiento de datos y estadísticas generales, donde intervengan no solo estas entidades sino además la DICOEX podría solventar esta fragmentación de la información. La cooperación internacional podría encontrar un excelente proyecto en la creación de este equipo.

Como reflexión final, nos preguntamos: ¿Cómo se debería manifestar la evolución de la DICOEX al incluir este servicio? ¿Hacia donde queremos evolucionar?

- *Reportes mensuales sobre evolución del comercio y la inversión, para clientes internos. Reportes trimestrales o semestrales, para clientes externos. La DICOEX debe constituirse a los “ojos” de sus clientes externos como fuente de*
- *Informes anuales sobre el desempeño de los acuerdos comerciales internacionales.*
- *Estudios de diagnóstico sobre sectores productivos dominicanos. Esto sirve de base para la identificación constante de oportunidades comerciales. Igualmente sirve de base para la prevención de conflictos que puedan enfrentar sectores productivos.*
- *Punto de referencia para instituciones públicas, sector productivo y público en general, de datos estadísticos y comerciales de “comercio exterior”.³⁴*

Requerimientos y Factibilidad de implementación de esta recomendación:

Perfilamos varios elementos que son componentes concomitantes tanto como requerimientos de base y como factores que condicionan su factibilidad. Entre ellos:

1. Asumir un reconocimiento institucional de la debilidad que presenta la DICOEX en la prestación de este servicio, tanto a “clientes internos” como “externos”.
2. Contar con la suficiente voluntad política e institucional para proceder a revisar la estructura de la DICOEX a fin de integrar este servicio y “redirigir” la Unidad de Inteligencia Comercial hacia servicios adicionales
3. Dotar el nuevo departamento del debido soporte jurídico, donde queden consignadas con toda claridad las funciones de esta Unidad.

³⁴ Este último reconocimiento tendría como efecto a largo plazo, un mejor y mayor posicionamiento de la DICOEX como el eje central del comercio exterior en República Dominicana, y fortalecería la presencia de dicha institución a nivel de negociaciones, dada la relevancia de esta unidad para apuntalar los procesos de negociación, no solo por la recopilación de información relevante de los potenciales socios comerciales, sino para apoyar a los mismos sectores productivos dominicanos en la mesa de acceso a mercado.

4. Deben indicarse mecanismos de coordinación con las fuentes primarias responsables de las estadísticas de comercio exterior dominicanas en materia de exportaciones, importaciones, flujos de inversión, dentro del soporte legal que se logre implementar (sea bajo el Anteproyecto, que sería la opción idónea, o bajo una resolución de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio).
5. Debe plantearse la posibilidad de trabajar adicionalmente en la conformación y mantenimiento a mediano y largo plazo de un grupo interinstitucional a fin de evitar dispersión de esta información y facilitar su consolidación para el servicio del comercio exterior. Esto representa una solución viable para poder aportar a la DICOEX los datos que requiere, para asegurar a sus clientes internos y externos, la información estadística y comercial en comercio exterior que éstos requieren.

Comentario:

La reconversión de la Unidad de Inteligencia Comercial asumiendo las funciones indicadas en las recomendaciones y bajo la óptica de la utilidad de estas labores para la DICOEX, otras entidades de gobierno, el sector privado y la misma ciudadanía, se conjuga con la posibilidad de ubicar una designación más apropiada para la Unidad.

La materia de “inteligencia comercial” no es una labor típica de las oficinas de aplicación y administración de tratados.

El caso de Chile es excepcional, por motivos propios de la ubicación de DIRECON en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Chile tiene dentro de la DIRECON, con igualdad de jerarquía que las Direcciones que velan por la apropiada administración de los acuerdos comerciales y la OMC, una Dirección de Promoción de las Exportaciones. Esto obedece a que la DIRECON es parte de la Cancillería. El Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería tiene de forma intrínseca, y en cualquier país, la función de ejercer a través de representaciones en el exterior la labor de “inteligencia comercial”. El posicionamiento de la DIRECON en el Ministerio de Relaciones Exteriores está además acompañado de la coordinación que existe entre esta Dirección y PROCHILE. La misma DIRECON reconoce que la labor de “inteligencia comercial” recae de forma prioritaria en la segunda institución, con las palabras siguientes:

“En el extranjero, el canal de trabajo más importante son las representaciones comerciales de Chile en el exterior, por lo general oficinas de PROCHILE. Esta

*es una agencia de promoción comercial eficaz, cuya misión es facilitar la internacionalización de la economía chilena y dinamizar los negocios.*³⁵

En los demás países DR-CAFTA esta labor no ha recaído dentro de las funciones de sus oficinas de administraciones de tratados o en las unidades de análisis y procesamiento de datos.

Retomando el ejemplo de Costa Rica, que hemos revisado con detenimiento, vemos como la labor de inteligencia comercial no recae de forma directa, ni en la DAACI ni en la Unidad de monitoreo. En Costa Rica, la unidad de monitoreo de comercio e inversión tiene un estrecho ligamen con la Promotora de Comercio Exterior. Por un lado, Procomer le provee información primaria para la elaboración de sus estudios (especialmente en materia de exportaciones). Por otro lado, es competencia de Procomer la labor de “inteligencia comercial”, que ejerce de forma conjunta con la Cancillería. En realidad, aquí tenemos un “triángulo” donde cada una de las tres instituciones maneja labores complementarias en esta materia. Sin embargo, hemos de recalcar que Procomer ejerce la rectoría en este tema.

Vale la pena, dentro de la próxima y esperada reestructuración, aprovechar para incrementar los mecanismos de coordinación entre la DICOEX, Cancillería y el CEI-RD en el tema de “inteligencia comercial”.

En ese mismo marco, deben revisarse y ampliarse los servicios ofrecidos por la Unidad de Inteligencia Comercial, y aprovechar para revisar su misma designación, ubicando un nombre más descriptivo de sus futuras funciones.

³⁵ Sanabria, Christopher, Reporte sobre el Seminario “Experiencias Hemisféricas en la Administración de los Tratados de Libre Comercio”, Serie de Prácticas Hemisféricas Exitosas: Administración de Tratados de Libre Comercio, Secretaría de Economía de México/Organización de Estados Americanos, México DF, 2005, pág. 35.

SECCIÓN IV
CONCLUSIONES

SECCIÓN IV

CONCLUSIONES

La revisión de mejores prácticas y de la oferta de servicios de las oficinas de administración de tratados de los países DR-CAFTA, Chile y México constituye un ejercicio sumamente valioso, tanto para el fortalecimiento de las capacidades de la DICOEX como ente rector de la implementación de Tratados, como para la determinación de posibles nuevos servicios a suministrar por esta Dirección que permitan satisfacer la creciente demanda de información por parte de sus usuarios como manejar de forma más adecuada la implementación, aplicación y administración de acuerdos comerciales internacionales.

Sin embargo, la construcción de una DICOEX que responda a desafíos vigentes y futuros relacionados con la aplicación y administración de tratados, tiene como requisitos indispensables y requerimientos ineludibles, los siguientes pasos:

- Dotar a la DICOEX de un marco jurídico apropiado para la realización de sus labores
- Incluir dentro del marco jurídico la estructura producto de un rediseño de la DICOEX, incluyendo la redirección de unidades ya existentes bajo un nuevo esquema que amplíe sus funciones
- Incorporar funciones precisas, claras y detalladas para cada departamento o unidad de la DICOEX
- Establecer normativa que promueva y fortalezca la rectoría de la DICOEX, como ente rector de la implementación, aplicación y administración de acuerdos comerciales
- Establecer cual es la oferta consolidada de servicios que brindará la DICOEX en diversas áreas temáticas. Dependiendo de la voluntad política que respalde este rediseño, deberían eliminarse de forma agresiva la dispersión de funciones propias de la DICOEX, que recaen en la actualidad en otras instancias gubernamentales
- Indicar con precisión cuales son los mecanismos de apoyo interinstitucional, de coordinación con otras entidades involucradas en el comercio exterior y los mecanismos de soporte a la relación DICOEX-sector privado y sociedad civil

En apoyo a estos requerimientos indispensables para el fortalecimiento de la institución como ente rector en materia de aplicación y administración de instrumentos comerciales se detectaron mejores prácticas y servicios brindados por otras contrapartes regionales, incluyendo los títulos relacionados con el marco normativo y las áreas temáticas cubiertas por estas oficinas.

Nuevos servicios deberían ser incluidos dentro de la oferta de la DICOEX como parte del apoyo brindado a los usuarios gubernamentales y privados, de cara a su función primordial que consiste en el cumplimiento de las obligaciones,

derechos y oportunidades brindados por los tratados suscritos por la República Dominicana.

Se destacó la relevancia en el informe de contar con los siguientes servicios:

- Mejora substancial en el acceso a la información relevante de comercio exterior y administración de acuerdos comerciales por medios electrónicos,
- Resolución de consultas, solicitudes y reclamos del sector productivo por medios electrónicos , para un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales
- Ampliación de la gama de servicios ofrecidos por la DICOEX en materia de recopilación, análisis y procesamiento de datos comerciales y estadísticos en comercio exterior y desempeño de los acuerdos comerciales internacionales
- Mejores prácticas que pueden indicar “mapa de ruta” a seguir para la inclusión de mecanismos de apoyo interinstitucional, de coordinación de entidades involucradas en la administración de TLCs y de consulta con el sector privado. Estos mecanismos son herramientas indispensables para poder garantizar un adecuado cumplimiento de los compromisos asumidos para acuerdos comerciales y por otro lado permiten a la DICOEX dar un mejor servicio a los sectores productivos vis-a-vis el aprovechamiento de oportunidades generadas por los acuerdos comerciales.

Dada una curva de aprendizaje sumamente lenta que es propia de esta área, y la dificultad que apareja el seguimiento cotidiano de estos acuerdos, es imperativo que como mínimo los funcionarios tengan absoluta claridad:

- **de sus funciones,**
- **del papel que desempeñan,**
- **de los servicios que brindan a sus clientes y**
- **de los mecanismos con que cuentan para la realización de sus funciones.**

Esto únicamente puede lograrse con un compromiso de la jerarquía de la institución de fortalecer a la DICOEX como ente rector de la aplicación y administración de tratados, a través de su consolidación tanto jurídica como fáctica, así como mejorar substancialmente la gama de prestación de servicios de la institución, a fin de cumplir las expectativas de sus usuarios y mejorar su capacidad de atender los compromisos suscritos por el país en materia de comercio exterior.

ANEXO A
REFERENCIAS

ANEXO A
REFERENCIAS

ANEXO B

TERMINOS DE REFERENCIA

ANEXO B

TERMINOS DE REFERENCIA

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

***PROYECTO DE IMPLEMENTACION DEL DR-CAFTA DE LA
USAID***

Chemonics Internacional, Inc. Contrato Núm. 1-00-07-00008-00

Términos de Referencia

**Consultaría para Estudio Comparativo de Servicios Ofrecidos por las
Oficinas de Administración de Tratados Comerciales.**

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 realizar un estudio comparativo con Oficinas de Administración de Tratados de otros países miembros del DR-CAFTA, o que tengan Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, para determinar y recomendar nuevos servicios a ser implementados por la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC).

ANTECEDENTES

El proyecto de Implementación del DR-CAFTA de la USAID apoya la exitosa implementación de los 22 capítulos que componen el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos-Centroamérica y la Republica Dominicana, a través del fortalecimiento institucional y la promoción del diálogo entre el sector público y privado.

Fortalecer las capacidades de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) para que pueda actuar de manera eficaz como el enlace que supervisará la implementación del DR-CAFTA es una de las principales actividades en que se enfocará este proyecto.

DICOEX es una institución joven de rápido crecimiento pues a pesar de que la República Dominicana desde 1998 contaba con tratados comerciales en vigor con Centroamérica y el CARICOM, ninguno de ellos es comparable con los compromisos y ajustes derivados del DR-CAFTA.

DICOEX es responsable de la implementación, aplicación y administración de todos los tratados y acuerdos de libre comercio de los cuales la República Dominicana es signataria por lo que necesita una estructura organizacional

acorde con las funciones a realizar. Es necesario establecer una oferta de servicios que permitan satisfacer la creciente demanda de información y manejo de los compromisos en el DR-CAFTA.

El presente documento presenta los Términos de Referencia para la contratación de una consultoría especializada para hacer un Estudio Comparativo con Oficinas de Administración de Tratados de otros países miembros del DR-CAFTA, o que tengan Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, para determinar y recomendar nuevos servicios a ser implementados por la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) y así lograr mayor eficiencia en su rol de administrador del DR-CAFTA.

OBJETIVO

El objetivo de la consultaría es la realización de un estudio comparativo con otras Oficinas de Administración de Tratados de países miembros del DR-CAFTA, o que tengan Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, para determinar y recomendar nuevos servicios a ser implementados por la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC). Para lograr este objetivo, se tienen los siguientes objetivos específicos:

- a) Desarrollar, a través de criterios uniformes, la identificación de nuevos servicios que puedan ser incorporados por DICOEX a partir del estudio y comparación con otros países con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, preferiblemente miembros del DR-CAFTA.
- b) Evaluar la factibilidad y las ventajas para DICOEX de la incorporación de estos nuevos servicios.

ACTIVIDADES A DESARROLLAR

El logro de los objetivos planteados conlleva la realización de las siguientes tareas:

- a) A través de la información secundaria y análisis de otras Instituciones de Administración de Tratados Comerciales, identificar los servicios que ofrecen para el mejor manejo y administración de los mismos. Además, de la evaluación de las Oficinas de los países miembros del DR-CAFTA se espera la evaluación de las Oficinas de México y Chile.
- b) Analizar la estructura de servicios actual de la DICOEX y sugerir aquellos que puedan ser incorporados.
- c) Un análisis justificativo de las razones y ventajas que podrá obtener DICOEX por la incorporación de estos servicios. Se espera además, la identificación de la necesidad o valoración de estos servicios por parte del usuario

INFORMES

Un informe que incluya la evaluación y análisis de los servicios ofrecidos por las diferentes oficinas de administración de tratados a ser evaluadas en esta consultoría; y recomendaciones sobre los servicios a ser implementados por DICOEX. Debe incluir un análisis de las ventajas para DICOEX y su función al implementar estos servicios.

Todos los reportes escritos deberán ser entregados en copia física (escritos en formato de letra Arial 12, a un espacio, de acuerdo al Branding de USAID, para lo cual recibirá un template), así como una copia en formato digital (CD-ROM).

Todos los reportes generados y los datos obtenidos durante esta consultoría se considerarán propiedad de la USAID. Los mismos no podrán reproducirse, diseminarse o discutidos en foros abiertos, a menos que sea para el propósito de completar las tareas descritas en este documento, sin la aprobación escrita expresa de un representante de la USAID debidamente autorizado. Todos los hallazgos, conclusiones y recomendaciones se considerarán confidenciales

NIVEL DE ESFUERZO

La Consultoría tendrá una duración estimada de 17 días-persona (10 días de investigación y redacción de documentos en país de origen, dos días de viajes, 5 días en Santo Domingo) a partir de la firma del contrato en un periodo de dos meses.

Se espera un viaje del consultor de 4 días en Santo Domingo trabajando con el personal de DICOEX.

LUGAR DE TRABAJO

Durante su estadía en Santo Domingo, DICOEX proveerá al consultor de espacio de trabajo en su sede, aunque no se requerirá presencia permanente del Consultor en las oficinas de la DICOEX y éste podrá desplazarse para realizar la información de campo necesaria de acuerdo al cronograma de trabajo que presente.

El (la) consultor(a) será contratado(a) por Chemonics International, Inc. (CI) bajo el "Proyecto de Implementación del DR-CAFTA de la USAID" y trabajará directamente con la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC). El Lic. Alberto Durán tendrá a su cargo coordinar y dar seguimiento a los trabajos del Consultor (a) por parte de la DICOEX; y la Lic. Lynette Batista tendrá la misma responsabilidad por parte de CI.

CALIFICACIONES REQUERIDAS

- a)** Profesional en las áreas de administración, economía, relaciones públicas, o derecho. Preferiblemente con estudios de post-grado, maestría o Doctorado.
- b)** Por lo menos 10 años de ejercicio profesional y con experiencia documentada Administración de personal y/o estructura organizacional.
- c)** Experiencia en administración de tratados y/o oficinas relacionadas a temas de comercio exterior.