



# FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ADMINISTRACION DE TRATADOS PARA REPUBLICA DOMINICANA

**PROPUESTA DE REESTRUCTURACION PARA DICOEX EN  
REPÚBLICA DOMINICANA CON BASE EN MEJORES PRACTICAS DE  
CONTRAPARTES REGIONALES**

**II SEMESTRE 2008**

Este informe fue escrito por Velia Govaere y reproducido por Chemonics International bajo el Proyecto de USAID para la Implementación del DR-CAFTA - Contrato Núm. EEM-1-00-07-00008-00.

# **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ADMINISTRACION DE TRATADOS PARA REPUBLICA DOMINICANA**

**PROPUESTA DE REESTRUCTURACION PARA DICOEX EN REPÚBLICA DOMINICANA CON BASE EN MEJORES PRACTICAS DE CONTRAPARTES REGIONALES**

## **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**

---

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>		<b>iv</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>		<b>ix</b>
<b>SECCIÓN I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>xii</b>
<b>SECCIÓN II.</b>	<b>VISION PANORAMICA DE LAS OFICINAS DE ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS CON MEJORES PRÁCTICAS A NIVEL REGIONAL</b>	<b>I-2</b>
	A. Países DR-CAFTA	I-2
	B. Experiencia chilena y mexicana	I-11
<b>SECCIÓN III.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA DIRECCION GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (DICOEX) DE REPUBLICA DOMINICANA</b>	<b>III-2</b>
	A. Análisis marco normativo de la DICOEX	III-6
	B. Estructura actual de la DICOEX	III-9
	C. Funciones de las Unidades	III-26
	D. Mecanismos de coordinación	III-30
<b>SECCIÓN IV.</b>	<b>PROPUESTA DE REESTRUCTURACION DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO BASADA EN DIAGNOSTICO Y MEJORES PRACTICAS REGIONALES</b>	<b>IV-2</b>
	A. Análisis de Marco Normativo de DICOEX	IV-8
	B. Estructura Propuesta	IV-12
	C. Funciones	IV-31
	D. Ampliación de gama de Servicios brindados por DICOEX	IV-53
	E. Mecanismos de Coordinación Interinstitucional	IV-60
	F. Consideraciones del recurso humano de la DICOEX	IV-63
<b>SECCIÓN V.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>IV-2</b>
<b>ANEXO A.</b>	<b>TÉRMINOS DE REFERENCIA</b>	<b>A-2</b>

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

---

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

---

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

<b>OMPI</b>	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
<b>ONAPI</b>	Oficina Nacional de la Propiedad Intelectual
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OTCA</b>	Oficina de Tratados de Comercio Agrícola de República Dominicana
<b>RD</b>	República Dominicana
<b>SEA</b>	Secretaría de Estado de Agricultura República Dominicana
<b>SEIC</b>	Secretaría de Estado de Industria y Comercio RD
<b>SEREX</b>	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores RD
<b>SIC</b>	Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio de Honduras
<b>SIECE</b>	Vicesecretaria de Integración Económica y Comercio Exterior de Honduras
<b>TDR</b>	Términos de Referencia
<b>TLC</b>	Tratados de Libre Comercio

## **RESUMEN EJECUTIVO**

---

## RESUMEN EJECUTIVO

---

Este estudio tiene como propósito delinear a grandes rasgos los principales hallazgos, requerimientos, determinación de labores a cumplir y “mapa de ruta” propuesto para fortalecer la gestión de comercio exterior y administración de tratados de la DICOEX. Forma parte del desafío de robustecer su institucionalidad y los servicios brindados frente a la siempre demandante labor de administración del DR-CAFTA, así como a los retos de una inminente puesta en vigencia del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORO-UE y de futuros tratados comerciales internacionales.

La propuesta de reestructuración contenida en este informe está basada en un diagnóstico del marco jurídico, estructura, funciones, servicios y mecanismos de coordinación por la DICOEX a la fecha. Este diagnóstico se articula con la recopilación de las mejores prácticas que amparan el funcionamiento de las contrapartes regionales, en materia de administración de tratados y, a partir de este contraste, se establece un “mapa de ruta” para lograr fortalecer la institucionalidad de la DICOEX, en aras de una correcta aplicación y administración de los tratados en la República Dominicana.

El lineamiento subyacente a la propuesta de rediseño de la DICOEX es realizar una reestructuración “hecha a la medida” que parta de la situación real de la DICOEX, carencias detectadas, mejores prácticas *apropiables* y elementos requeridos propios y muy particulares de su entorno.

En el mes de junio del año en curso, se realizó un estudio detallado de las mejores prácticas y servicios brindados en las principales contrapartes regionales, que sirviera como base para el fortalecimiento institucional de la DICOEX, frente a los retos asumidos por el GODR en su plena inserción al comercio internacional y a los desafíos planteados por la aplicación y administración de tratados. Ese informe contó con un diagnóstico preliminar de la estructura y funciones de la DICOEX para determinar su situación y las reformas de gestión interna requeridas para su fortalecimiento y adecuación a los nuevos retos que enfrenta el país. Dicho estudio fue realizado por la consultora Velia Govaere, bajo el Proyecto de Implementación del DR-CAFTA de USAID.

Este informe sobre mejores prácticas se complementa con dos proyectos adicionales:

- Un análisis jurídico realizado por la consultora Mariel León, como parte del fortalecimiento del marco legal de la DICOEX y la elaboración de un Anteproyecto de Ley, que había sido propuesto a esta institución a finales del 2007 (Proyecto Fortalecimiento de la Gestión del Comercio Exterior, BID).

- El proyecto de apoyo a la institución para certificarse ISO 9001:2000, que se encuentra en pleno apogeo (Proyecto CRT DR-CAFTA, Chemonics, USAID).

Este resumen ejecutivo contiene una breve descripción de los principales resultados del análisis de la situación real de la DICOEX y de las posibles medidas correctivas a corto plazo y señala:

1. Hallazgos
2. Recomendaciones generales, basadas en mejores prácticas internacionales
3. Recomendaciones específicas, basadas en mejores prácticas internacionales
4. Estructura actual y sugerida, con el respectivo organigrama
5. Funciones sugeridas para cada unidad, agregando nuevos servicios
6. Posible “mapa de ruta” de fortalecimiento institucional a corto y mediano plazo

El objetivo perseguido por esta propuesta de rediseño de la DICOEX fue estructurar una propuesta que reuniera los siguientes requisitos:

- ✧ Que se basara en mejores prácticas internacionales de sus contrapartes
- ✧ Que partiera de las condiciones específicas de República Dominicana
- ✧ Que ampliara la gama de servicios brindados por la institución
- ✧ Que mejorara su gestión interna
- ✧ Que aprovechara el recurso humano disponible
- ✧ Que pudiera fortalecer la institucionalidad de la DICOEX al menor costo posible.

## 1) Principales hallazgos

Resultado de la evaluación de la consultora se ubicaron los siguientes hallazgos:

- ✧ La DICOEX no cuenta con una base jurídica apropiada, siendo su soporte legal insuficiente para fundamentar sus funciones, atribuciones y competencias
- ✧ No existen, ni a nivel jurídico ni en su organigrama, determinación clara de funciones de los departamentos que constituyen la DICOEX con consiguiente duplicidad y dispersión de funciones de sus funcionarios.
- ✧ No hay propiedad funcional de sus organigramas formales, con diversas evoluciones y cambios “de facto” que no están consignadas ni en el de la SEIC ni en el de la DICOEX.

- ✳ Se recomienda la revisión del informe de mejores prácticas de la misma autora en el área temática de asignación de contingentes. Se señala la pertinencia de una revisión a futuro, de las funciones realizadas entre el departamento de acceso a mercado de la DICOEX y la Oficina de Administración de Tratados Agrícolas (OTCA) de la Secretaría de Estado de Agricultura, que a fin de coordinar las labores de administración de tratados de ambas entidades, para evitar duplicidades a nivel interno o frente a los socios comerciales del GORD.
- ✳ En materia de administración de tratados, se detectaron mejores prácticas y servicios brindados por contrapartes que no están siendo ofrecidas por la DICOEX. Existe aquí el potencial de mejorar la oferta de servicios que pueden ser brindados a los clientes internos y externos de la DICOEX, a fin de posicionar su papel como ente rector de la administración de tratados en República Dominicana.
- ✳ Existe riesgo potencial de presentar “no conformidades” con la norma ISO 9001: 2000, en detrimento del esfuerzo que está realizando la Dirección para alcanzar su certificación por una entidad auditora externa.

## 2) Recomendaciones generales:

### ✳ Marco Jurídico:

Pre-requisito fundamental del fortalecimiento institucional de la DICOEX es contar con un Marco Jurídico sólido que determine con claridad:

- ✳ Las funciones de su recurso humano
- ✳ Sus competencias, atribuciones y servicios brindados
- ✳ Los mecanismos para llevar a cabo sus labores

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

Por consiguiente, es de carácter perentorio dotar a la DICOEX de un marco jurídico adecuado, que respalde sus labores, a través de:

- ✳ Ley de Comercio Exterior
- ✳ Reglamento operativo

La rectoría y consiguiente consolidación de funciones de la DICOEX en materia de administración que se encuentran dispersas deben estar incluidas en un Anteproyecto de Ley de Comercio Exterior.

En el ínterin –y más allá-, la vía reglamentaria, de fácil ejecución por depender solamente de la propia Secretaría, es un mecanismo legal ágil, flexible y susceptible de adecuación a necesidades cambiantes, como respaldo jurídico de la estructura, funciones y mecanismos de coordinación de la DICOEX.

✱ **Funciones:**

Es una labor urgente incluir funciones precisas, claras y detalladas para cada unidad de la DICOEX, por vía reglamentaria. Un reglamento operativo, vía decreto ejecutivo, debe ser elaborado a corto plazo, para integrar el rediseño de la DICOEX y sus nuevas funciones.

✱ **Rectoría y Jerarquía:**

Robustecer la rectoría de la DICOEX y establecer vía Ley un fortalecimiento de su jerarquía que le permita tener autonomía presupuestaria y administrativa, acorde a la importancia de las labores prestadas por esta entidad para la correcta aplicación y administración de los tratados comerciales internacionales.

✱ **Áreas temáticas:**

Establecer una oferta consolidada de servicios, que permita avanzar el camino transitado en materia de solución de controversias comerciales, centralizado en la DICOEX desde el 2007. Sería deseable consolidar otras labores netamente de administración tales como la responsabilidad de notificar, tanto a nivel de foros como de áreas temáticas.

✱ **Mecanismos de coordinación:**

Como labor a corto-mediano plazo deben revisarse los mecanismos de coordinación interinstitucional y de consulta con el sector privado y la sociedad civil. En este estudio se realiza una primera revisión de los mecanismos actualmente utilizados por la DICOEX en la coordinación de varias áreas temáticas con otras entidades gubernamentales.

**3) Recomendaciones específicas:**

Una gran mayoría de las recomendaciones específicas propuestas a continuación, se encuentran ya reflejadas en las funciones validadas con los diversos

coordinadores de departamentos. Es tarea urgente consolidar dichas funciones en un reglamento operativo, a fin de dotar de soporte legal a los funcionarios de la Dirección y eliminar duplicidades funcionales existentes, donde se determine los siguientes fortalecimientos institucionales:

- \* Consolidación de notificaciones en áreas temáticas/foros
- \* Mejora substancial por medios electrónicos del acceso a la información relevante, para el usuario final, que es el sector privado y la sociedad civil
- \* Resolución de consultas, solicitudes y reclamos del sector productivo por medios electrónicos.
- \* Ampliación de la gama de servicios 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 inter-institucional, y de consulta con el sector privado.

#### **4) Estructura actual y sugerida, con el respectivo organigrama**

El fortalecimiento de la gestión interna de la DICOEX puede ser realizado, a corto plazo, sin cambios traumáticos, a través de la realización de los pasos siguientes:

**a.- Con relación a readecuación de funciones directamente ligadas a las unidades:**

- i.-** Readecuar las funciones del departamento de Análisis Jurídico, que realiza a la fecha labores de divulgación, para que asuma la competencia que tiene la DICOEX en materia de solución de controversias comerciales. Este departamento será la llamada a defender al país en los siguientes foros: Tratados de Libre Comercio, Acuerdos Regionales, Tratados Bilaterales de Inversión y Mecanismos de la Organización Mundial del Comercio.
- ii.-** Readecuar las funciones de Unidad de Disciplinas Comerciales y Asuntos Legales para que asuma nuevo servicio brindado al sector productivo de atender reclamos y solicitudes frente a menoscabo de sus beneficios en los tratados, por parte de otros socios comerciales.
- iii.-** Incluir nuevos servicios al departamento de Inteligencia, para posicionar sus funciones de acuerdo a mejores prácticas para que inclu-

yan servicios proactivos de recopilación, análisis y procesamiento de datos comerciales y estadísticos en comercio exterior, informes periódicos del desempeño de los acuerdos comerciales internacionales y diagnósticos de los sectores productivos.

- iv.- Dejar prevista las funciones relativas a la implementación, en materia de gestión de calidad, de la certificación ISO 9001. Como parte de las funciones que pide la norma, se centralizan en este departamento las labores de divulgación, previamente dispersas en otras unidades de la DICOEX.
- v.- Revisión de la misión y funciones de las Oficinas en el Exterior. Aquí se hace la diferencia en las labores de las dos oficinas abiertas, en este momento, en los Estados Unidos: designando las funciones de la oficina de Washington DC, como labores de aplicación y administración y como labores de aprovechamiento, las de la oficina de NY, al amparo del MOU con la CEI-RD.

**b.- Con relación a funciones transversales de la DICOEX:**

- vi.- Consolidar, en manos de la DICOEX, las notificaciones. La notificación es una función típica de administración. Una mejor práctica regional es centralizar las notificaciones a nivel bilateral, regional y multilateral (OMC). Esa nueva función demanda en cada tema un dominio específico del área temática y no aconsejable la creación de un departamento que asuma, de forma general, todos los tipos de notificación. Lo idóneo es que cada departamento, dependiendo de su área temática, asuma sus notificaciones correspondientes. Esto permitiría una gestión de administración consolidada en esta labor.
- vii.- Establecer nuevos servicios de gestión transparente y digital en el manejo de la información, consultas, reclamos y solicitudes del sector privado y público en general.
- viii.- De acuerdo a las mejores prácticas ubicadas, ningún país hemisférico ha fragmentado la aplicación del comercio en dos rubros, agrícola e industrial, recayendo su administración en dos entidades diferentes. Este panorama debería ser revisado bajo la óptica de buscar el fortalecimiento de la gestión del comercio exterior del GORD.

La estructura sugerida y la determinación de funciones para cada departamento deberían estar incluidas a corto-mediano plazo en un reglamento operativo. **Debe recordarse que la carencia de soporte jurídico constituye la debilidad**

**por excelencia de la DICOEX y un elemento determinante para poder certificarse ISO 9001 en un futuro próximo.**

La propuesta integral de reestructuración de la DICOEX contempla los siguientes elementos:

- \* revisión de su estructura actual,
- \* revisión y adjudicación de nuevas funciones,
- \* determinación de perfiles idóneos de los coordinadores de unidades,
- \* previsión de vacantes para hacer frente a las nuevas funciones asumidas por la DICOEX.

La referencia completa de estos elementos se encuentra, en la presente etapa, en la presentación anexa de Power point.

### **5) Determinación clara, precisa y bajo soporte jurídico idóneo de las Funciones de cada Unidad:**

Por razones de espacio, solo se consignarán las funciones más representativas de cada unidad, bajo la reestructuración. Las funciones que se consignan de forma integral como parte de la propuesta de reestructuración son aquellas que son las idóneas para ser administradas bajo la tutela de la DICOEX.

#### **Explicación del método de exposición de funciones:**

Normal, *Itálico*, ***itálico en negrita***.

En letra Normal: Se consignan las funciones que ya están operando en los departamentos. Sin embargo, su consignación escrita representa un “valor agregado”, porque, a pesar de estar siendo efectivamente ejecutadas, no existía, hasta esta consultoría, ninguna codificación formal de funciones.

*En itálico*: se consignan funciones que deberían idealmente estar bajo la DICOEX, pero que carecen aún del marco jurídico que les otorgue el debido soporte legal. Cuando están las funciones en itálico, significa que se pueden consolidar con un decreto ejecutivo, como por ejemplo, en el área de notificaciones.

***Itálico en negrita***: Cuando las funciones se consignan tanto en itálico como en negrita, significa que deben apoyarse en una ley doméstica, porque implicaría tomar atribuciones que, de momento, se hallan ubicadas en otras dependencias estatales.

#### \* **Unidad de Acceso a Mercados**

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por el país en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en materia de acceso a mercado, normas de origen, facilitación aduanera, OTC, MSF.  
(Ej. temas de acceso: aplicación de concesiones arancelarias, preferencias, salvaguardas especiales agrícolas a comercio agrícola como de manufactura)
- *Preparar las notificaciones en el ámbito bilateral, regional o multilateral en las áreas de su competencia, para su presentación ante el Director General. Se consolidan en este Departamento cualquier notificación de acceso a mercado, ROO, Facilitación Aduanera, OTC. Se coordinará con la SEA la notificación en materia MSF.*

### \* **Disciplinas comerciales y asuntos legales**

#### Por áreas temáticas:

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por el país en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en materia de propiedad intelectual, compras del sector público, defensa comercial, medidas de salvaguardia y política de competencia
- *Preparar las notificaciones en el ámbito bilateral, regional o multilateral en las áreas de su competencia, para su presentación ante el Director General. Se consolidan en este Departamento todas las notificaciones en materias de su competencia.*

#### Asuntos Legales:

- Preparar, coordinar y monitorear los planes de implementación de los acuerdos internacionales en base a las obligaciones y compromisos asumidos por el país en los mismos con las otras instituciones involucradas en la materia, para lo cual contará con la obligada colaboración de dichas instituciones
- Centralizar la información sobre todas las propuestas de nuevas leyes, normas técnicas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad con los compromisos adquiridos por el Estado Dominicano en los acuerdos comerciales, en coordinación con los otros departamentos de la DICOEX e instituciones del país involucradas en la materia

#### Nuevo servicio:

*Procedimientos estandarizados en materia de solicitudes y reclamos. Atención adecuada de las solicitudes y reclamos, de parte del usuario mediante procedimientos estandarizados. La explicación de este nuevo servicio se remite al acápite correspondiente, pero responde a una “mejor práctica” de las contrapartes regionales de El Salvador y Costa Rica.*

**\* Solución de Controversias Comerciales:**

*(Remplazando al departamento de “Análisis Jurídico” y dotándola de funciones en descargo del Departamento de Disciplinas Comerciales y Asuntos Legales)*

- *Constituirse en el departamento de la DICOEX que consolida bajo su seno los procesos de controversias comerciales, en sus diferentes áreas temáticas y en los foros siguientes:*
  - *Sistema Multilateral de Comercio de OMC*
  - *Tratados o Acuerdos Comerciales Internacionales vigentes o futuros para RD de carácter bilateral o regional (Ej. TLC con CA, DR-CAFTA)*
  - *Tratados de Inversión Bilaterales*
- *Apoyo al Director en la prevención de conflictos que puedan surgir de la aplicación de los acuerdos comerciales en la materia de comercio exterior<sup>1</sup>*
- *Seguimiento de los compromisos en las áreas temáticas de inversión y servicios.*

*Estas funciones nuevas asignadas a este Departamento responden a la relevancia del área temática y tienen como modelo la mejor práctica de la DIRECON de Chile.*

**\* Fortalecimiento de la Creación de Capacidades:**

*(se consolidan aquí tres grandes proyectos de asistencia técnica auspiciados por USAID, BID e ISPRI)*

- *Preparación y seguimiento de las propuestas de fortalecimiento de capacidades relacionadas al comercio que puedan ser objeto de cooperación por parte de los distintos organismos internacionales de asistencia técnica*
- *Punto de contacto con los distintos representantes de organismos internacionales para la canalización de iniciativas provenientes tanto de la DICOEX como de las distintas instancias gubernamentales, relacionadas*

---

<sup>1</sup> Se encontrará una lista más detallada de funciones específicas en el power point. Se retoman solamente los temas centrales de atención a controversias comerciales y de prevención de conflictos.

con el cumplimiento de los compromisos derivados en los distintos esquemas de libre comercio.

✳ **Enlace Oficinas Exterior y Regionales:**

(Remplazando al Departamento de Promoción y Aprovechamiento)

Enlace (“liaison”) con oficinas/personal técnico especializado en el exterior y oficinas regionales

- Servir de apoyo administrativo y logístico con la sede de Santo Domingo al personal técnico especializado de la DICOEX en los países miembros de los tratados y acuerdos comerciales internacionales bilaterales, regionales y multilaterales suscritos por la República Dominicana
- Servir de apoyo administrativo y logístico con las oficinas regionales de la DICOEX
- Servir de enlace “liaison” entre dichas oficinas y personal técnico con otras instituciones gubernamentales involucradas en el tema y con el sector privado

Enlace y coordinación interinstitucional con CEI-RD, cualquier otra entidad gubernamental relacionada con TLCs

- Mantener contacto y coordinar con los funcionarios de las instituciones encargadas de la aplicación/administración y promoción/, aprovechamiento de los tratados y acuerdos comerciales internacionales
- Bajo el marco del MOU suscrito con el CEI-DR, cooperar en el diseño e implementación de programas comunes con dicha institución, en aras de un mejor desempeño de los tratados, acuerdos e instrumento (bilateral, regional y multilateral) suscritos por República Dominicana
- Apoyar las actividades que el CEI-DR desarrolle en procura de obtener el mejor aprovechamiento de los tratados y acuerdos comerciales suscritos por la República Dominicana.
- ***Servir de apoyo administrativo y logístico de la Comisión Interinstitucional de Administración de Tratados***

✳ **Estudios Económicos:**

(Remplazando a “Análisis e Inteligencia Comercial”)

- Desarrollo y actualización de una base de datos sobre las exportaciones, importaciones y flujos de inversión extranjera directa, en especial las concernientes a los principales socios comerciales de la República Dominicana.

- Monitoreo continuo de la evolución del comercio y la inversión de RD, de los principales socios comerciales y otros países de interés para el país
- 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 el CEI-RD
- Estudio, análisis y formulación de la política comercial externa a fin de contribuir a la adecuada inserción de RD en el comercio internacional
- Detectar cambios repentinos en el comportamiento de productos específicos
- Coordinación con oficinas de promoción comercial de RD en el exterior
- Preparar informes anuales sobre el impacto de los Tratados de Libre Comercio

Este departamento refleja las mejores prácticas de dos contrapartes que se han distinguido por la prestación de un servicio de excelencia: Chile y Costa Rica.

✱ **Gestión de calidad:**

Estas funciones serán asumidas bajo la tutela del Departamento Ejecutivo de la DICOEX, que supervisa áreas operativas. A la fecha de la elaboración del presente informe, la DICOEX no ha finalizado su proceso de preparación y consiguiente certificación ISO 9001. Sin embargo, estas funciones deben ser previstas, de conformidad con una exitosa certificación ISO 9001, para poder implementar dicha certificación.

- Realizar las funciones vinculadas al seguimiento y monitoreo referente a ISO 9001
- Mantener actualizado un amplio sistema de información a través de la página Web
- Contribuir a la actualización y difusión de información sobre diferentes áreas temáticas de comercio exterior.
- Realizar actividades de información y divulgación al público para impulsar un mayor conocimiento de los acuerdos comerciales vigentes o futuros y las oportunidades que brindan.
- Apoyar en la realización de actividades de capacitación en las diversas áreas temáticas de los acuerdos comerciales, tanto a nivel de instituciones públicas como privadas.

Este departamento responde a la iniciativa paralela de fortalecer la gestión de calidad de la DICOEX en su preparación a la certificación de la norma de ISO 9001: 2000. Adicionalmente se consolidan en único solo departamento las labo-

res de divulgación y capacitación, al día de hoy dispersas, de la DICOEX, eliminando la fragmentación existente.

## 6) Mapa de ruta:

### Labores a corto plazo:

- ✓ Primera oferta de rediseño de DICOEX con base en hallazgos realizados, posible ampliación de oferta de servicios y mejora de gestión interna. Debidamente consensuada y validada por la jerarquía de la DICOEX y la SEIC
- ✓ Revisión del Anteproyecto para evitar fricciones con labor de reestructuración e ISO 9001
- ✓ Elaboración de funciones para cada departamento. La revisión de las funciones se realizó con base en las entrevistas realizadas al personal de la DICOEX y la determinación de servicios adicionales que podían ser brindados por la dirección, basados en carencias actuales y mejores prácticas regionales.
- ✓ Revisión de perfiles de funcionarios (Recurso Humanos de SEIC) y de organigrama.
- ✓ Determinación de perfiles básico para coordinadores de departamentos en apoyo de la Dirección de Recursos Humanos de SEIC

### Labores a mediano plazo:

- ✱ Elaboración del Reglamento Operativo
- ✱ Determinación de voluntad política para consolidar labores de notificación (a través de Decreto Ejecutivo similar al que consolida en el 2007 el área temática de solución de controversias)
- ✱ Determinación de voluntad política para agregar nuevos canales de comunicación con el usuario y nuevos servicios de gestión electrónica para reclamos y solicitudes del sector productivo y otros usuarios
- ✱ Determinación de voluntad política para fortalecer al actual departamento de Análisis e Inteligencia Comercial (transformándola en Estudios Económicos) para que sea punto de referencia obligado de información estadística y comercial sobre el desempeño de los tratados de libre comercio suscritos por el GORD
- ✱ Determinación de apoyo al Anteproyecto de Ley a fin de dotar de soporte jurídico adecuado a la DICOEX y fortalecer su rectoría como entidad a cargo de la administración de los acuerdos comerciales internacionales
- ✱ Revisión de los mecanismos de coordinación interinstitucionales
- ✱ Sugerencias para la actualización de perfiles de la DICOEX.

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, sin mayores esfuerzos, para el fortalecimiento de la gestión de administración de tratados de la DICOEX. También – y eso debe destacarse –, hay elementos muy propios del entorno de la DICOEX, que han sido tomados en consideración, a fin de emitir una propuesta que los contemple, para que la propuesta sea “hecha a la medida”, de conformidad a la fragmentación, que en materia de aplicación y administración de tratados, existe en el aparato estatal dominicano.

## **7) Estructura del informe:**

En el primer capítulo del informe se ofrece una visión panorámica de las mejores prácticas en materia de administración de tratados de los países regionales que pueden ser de relevancia para la DICOEX, con énfasis en países DR-CAFTA y la experiencia chilena.

En el segundo capítulo se hace referencia a la situación fáctica y legal de la DICOEX, en esencial, los principales hallazgos y como los mismos afectan el desempeño adecuado de sus funciones. Se determina un “mapa de ruta” para hacer frente a un proceso de reestructuración que considere soluciones concretas para enfrentar los hallazgos realizados durante las visitas a la DICOEX y otras instituciones públicas que tienen injerencia en la aplicación y administración de tratados.

El tercer capítulo del informe es la propuesta de reestructuración de la DICOEX considerando como base su situación actual y su entorno, la aplicación de mejores prácticas regionales cuando procede y la posible aplicación de otras medidas correctivas “hechas a la medida” para corregir situaciones propias de la administración de tratados en República Dominicana.

Como conclusiones, se señalan los requerimientos necesarios para la construcción de una DICOEX que responda a desafíos vigentes y futuros.

**SECCIÓN I**  
**INTRODUCCIÓN**

---

## SECCIÓN I

### 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 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 requirió el DR-CAFTA, los países parte asumieron responsabilidades en la correspondiente labor de fortalecimiento institucional para hacerle frente a su posterior administración.

El proceso de implementación del DR-CAFTA presentó esencialmente dos componentes:

- Un proceso de adecuación jurídica
- Un componente de fortalecimiento institucional

Frente al proceso de implementación del DR-CAFTA, y como entidad coordinadora del mismo, la DICOEX tuvo que asumir dicho papel en plazos perentorios y condiciones de emergencia. Esto permitió que el país pudiese realizar la labor de adecuación jurídica o proceso de implementación legal requerido como requisito “sine qua non” frente a la puesta en vigencia del DR-CAFTA. Una serie de componentes intrínsecamente ligados a este proceso todavía están vigentes. Mecanismos actualmente utilizados como los Comités Interinstitucionales por áreas temáticas son resultado tanto del proceso de negociación como de implementación de este tratado. Sin embargo, la herencia más relevante de este proceso de implementación, es la estructura misma de la DICOEX. La DICOEX, como ente implementador y administrador del DR-CAFTA fue evolucionando a raíz del requerimiento particular y específico, que fue la labor de implementación del DR-CAFTA.

Posteriormente, a la puesta en vigencia y posterior administración de este tratado, la DICOEX tuvo que asumir el papel de administrador de dicho acuerdo. Pasado el primer año de vigencia, es imperativa la revisión de su marco jurídico, su estructura, sus funciones, los servicios brindados y sus procesos internos para superar el primer esfuerzo de cara a la implementación y centrar las próximas

iniciativas de la DICOEX en su fortalecimiento institucional frente a los retos de la fase de aplicación y administración tanto del DR-CAFTA como del EPA y nuevos acuerdos que surgirán en un futuro cercano. Debe siempre tenerse presente que los retos generados por el proceso de implementación son muy particulares, y aunque la génesis de la DICOEX está íntimamente ligada al mismo, es hora de asumir su papel de ente rector administrador frente a los compromisos de los tratados, que implican la generación de nuevas capacidades, distintos servicios, y un acoplamiento general de la institución hacia una tarea más cotidiana y menos específica.

El ente rector de la labor nacional de la aplicación y administración de acuerdos comerciales es la DICOEX. Sin embargo, la labor de aplicación y administración es compartida con otras instituciones que también tienen competencias y atribuciones frente a este desafío. Es por ello, que la labor de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior comprende a todos los actores involucrados en la aplicación y administración del DR-CAFTA. Precisamente frente a un acuerdo de integración profunda como el DR-CAFTA, son muchas las instituciones involucradas en la aplicación y administración de tratados. Esta labor compartida, no debe ser interpretada de forma tal que debilita la responsabilidad y el deber de vigilancia que recae directamente en la institución rectora de la aplicación y administración de acuerdos comerciales internacionales, que para el caso preciso de República Dominicana, es la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados (DICOEX).

Recabar mejores prácticas en materia de administración de tratados a nivel regional, permite determinar carencias presentes a la fecha en la DICOEX, para apoyar la evolución siempre constante de esta institución hacia su fortalecimiento institucional y legal. Como se indicó en el informe base de esta consultoría, los niveles de experiencia regional son bastante dispares, por lo que solamente se tomarán como parámetros aquellos que permitan una ágil y fácil asimilación. En el curso de este informe, se destacarán aquellas prácticas que han servido de punto de apoyo para recomendaciones viables para que la DICOEX asuma con indiscutible rectoría en materia de aplicación y administración de tratados.

La elaboración de la propuesta de reestructuración contenida en este informe está basada en un diagnóstico basado en el análisis exhaustivo realizado del marco jurídico, estructura, funciones, servicios y mecanismos de coordinación por la DICOEX a la fecha. Este diagnóstico se combina con la recopilación de las mejores prácticas que amparan el funcionamiento de las contrapartes regionales en materia de administración de tratados, a fin de establecer un “mapa de ruta” para lograr fortalecer la institucionalidad de la DICOEX en aras de una correcta aplicación y administración de los tratados en la República Dominicana.

El lineamiento subyacente a la propuesta de rediseño de la DICOEX es realizar una propuesta de reestructuración “hecha a la medida” que contemple la situación real de la DICOEX, carencias detectadas, mejores prácticas apropiables y elementos requeridos propios y muy particulares del entorno en que se sitúa la DICOEX.

El informe contó con un diagnóstico preliminar de la estructura y funciones de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados (DICOEX) para determinar la situación existente de la Dirección y las reformas de gestión interna requeridas para su fortalecimiento y adecuación a los nuevos retos que enfrenta el país. Dicho estudio fue realizado por la consultora Velia Govaere, bajo el Proyecto de Implementación del DR-CAFTA de USAID.

Este informe sobre mejores prácticas se complementó con dos proyectos adicionales:

- Un análisis legal realizado por la consultora Mariel León, como parte del fortalecimiento legal de la DICOEX y la elaboración de un Anteproyecto de Ley que se presentó a finales del 2007 (Proyecto Fortalecimiento de la Gestión del Comercio Exterior, BID) y,
- La preparación de la institución para certificarse ISO 9001:2000, que se encuentra en pleno apogeo (Proyecto CRT DR-CAFTA, Chemonics, International Inc. implementando proyecto de la USAID).

Una de las labores claves en la preparación de la propuesta de diseño e implementación de cambios institucionales y organizativos de la DICOEX ha sido la creación de una indiscutible sinergia con los otros dos proyectos.

En el caso del Anteproyecto de Ley previsto a convertirse en el soporte jurídico de la DICOEX y que representa el mayor escollo para su fortalecimiento legal, la consultora revisó a profundidad dicho texto normativo, para asegurar la congruencia con el diseño planteado en sus recomendaciones, la inclusión de mejores prácticas de otras contrapartes regionales, la exclusión del mismo de todos aquellos elementos que necesariamente deben contemplarse por vía reglamentaria. Esta ardua revisión fue debidamente consensuada con las consultoras a cargo del proyecto del BID y contó con la aprobación y validación de la jerarquía de la DICOEX y del Secretario de la SEIC. Dada la sinergia generada en este rubro, se hará mención tanto al Estudio Legal como al Anteproyecto, a lo largo de este informe.

En el proceso todavía pendiente de la preparación para la certificación ISO 9001:2000, la consultora ha trabajado de forma paralela e incluyente con la consultora Gisela Delgado, de forma tal que ambas consultorías sean complementarias. Esto se refleja adicionalmente, en la previsión de funciones que son nece-

sarias a la luz de una exitosa conclusión de la preparación de la DICOEX a ser certificada ISO 9001.

En el primer capítulo del informe se ofrece una visión panorámica de las mejores prácticas en materia de administración de tratados de los países regionales que pueden ser de relevancia para la DICOEX, con énfasis en países DR-CAFTA y la experiencia chilena.

En el segundo capítulo se hace referencia a la situación fáctica y legal de la DICOEX, en esencial los principales hallazgos y como los mismos afectan el desempeño adecuado de sus funciones. Se determina un “mapa de ruta” para hacer frente a un proceso de reestructuración que considere soluciones concretas para enfrentar los hallazgos realizados durante las visitas a la DICOEX y otras instituciones públicas que tienen injerencia en la aplicación y administración de tratados.

El análisis del accionar de la DICOEX y de otras instituciones gubernamentales involucradas en la administración de tratados arroja una serie de hallazgos que serán examinados en este estudio, que se complementan con recomendaciones, propuestas y “mapa de ruta” en la búsqueda del consenso necesario para realizar una exitosa reestructuración. El análisis de la gestión interna de la DICOEX genera información sobre los rubros enumerados a continuación:

- ❖ Hallazgos principales
- ❖ Marco Jurídico
- ❖ Estructura consignada y actual de la DICOEX y de la SEIC
- ❖ Funciones de los Departamentos de la DICOEX
- ❖ La DICOEX: gestión interna de sede/oficinas externas/regionales
- ❖ Recurso humano

En el tercer capítulo del informe responde a la propuesta de reestructuración de la DICOEX considerando como base la situación actual descrita en el acápite anterior y su entorno conformado por aquellas otras instituciones gubernamentales que ejercen también la misma labor de administración de tratados. La propuesta indica una serie de medidas correctivas, algunas que resultan de la apropiación de mejores prácticas regionales y otras que obedecen a una posible solución para solventar algunas de las carencias y debilidades presentes en la DICOEX. La búsqueda de medidas correctivas “hechas a la medida” fue el lineamiento de soporte para todas las recomendaciones efectuadas en este informe.

Como conclusiones, se incluyen algunas reflexiones sobre los desafíos y retos que enfrentará la DICOEX a mediano y largo plazo en el marco de una cada vez más dinámica inserción de República Dominicana en el comercio internacional.

La metodología empleada para la realización de la propuesta de diseño e implementación de cambios organizativos de la DICOEX se construyó con base en los siguientes componentes:

- Entrevistas realizadas a personal clave de la DICOEX, a personal clave de la SEIC (Recursos Humanos y Sectorial de Programación) y a instituciones como la Secretaría de Agricultura
- Legislación vigente, material de apoyo, bibliografía referente a la DICOEX, incluyendo varios informes efectuados sobre su desempeño y su marco regulatorio.
- El informe de mejores prácticas regionales en materia de administración de tratados efectuado por la propia consultora en los meses de abril y mayo del 2008.
- 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 departamento 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.
- Revisión del informe de la definición de la base legal de la DICOEX y del Anteproyecto de Ley elaborado por la consultora Mariel León, del 2007
- Construcción de consensos con la jerarquía de la DICOEX de ese momento.
- Validación de funciones con los coordinadores de la DICOEX.
- Entrevistas con la Consultora Gisela Delgado, de la empresa BLACE, a cargo de la preparación de la DICOEX para la certificación ISO 90001:2000.

## **SECCIÓN II**

---

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

## SECCIÓN II

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

---

### A. Países DR-CAFTA

#### A1. Costa Rica

Costa Rica representa una experiencia en materia de aplicación y administración de acuerdos comerciales destacada y reconocida en el hemisferio. La inserción de Costa Rica al GATT data de 1990 y desde entonces, el país ha tenido una participación constante en la Organización Mundial del Comercio. Paralelamente, y como parte de un compromiso de incrementar sus exportaciones, diversificar su oferta exportable y atraer inversión extranjera directa, 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, Costa Rica es parte del mercado común centroamericano, hoy a las puertas de consolidarse como una Unión Aduanera.

Lamentablemente, primero un debate interno que finalizó con un referéndum y un largo proceso de implementación ha impedido que el país se sume con la celeridad del caso al DR-CAFTA. Sin embargo, esperamos que en octubre del presente año, el país se integre ya como parte de dicho acuerdo comercial.

**Como se destacó previamente en el informe de Mejores Prácticas, el aspecto más relevante de la evolución institucional de su comercio exterior ha sido la creación, desde 1996, de un Ministerio de Comercio Exterior, abocado directamente a las labores de negociación y administración de tratados, que coloca bajo una única “sombra” ambas funciones.**

**Este Ministerio se destaca por estar acompañado de una sólida legislación de soporte, una “cultura interinstitucional” y una trayectoria que permanentemente consolida su papel como entidad rectora del comercio exterior costarricense.**

El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) surge a la vida jurídica e institucional a través de la Ley Número 7638 de 1996, que crea formalmente dicho Ministerio. Esta misma ley crea otra entidad que complementa la labor de negociación, aplicación y administración de tratados de COMEX, como otra contraparte pragmática: inteligencia comercial para el aprovechamiento de los tratados. Esta otra institución responde al nombre de Promotora de Comercio Exterior (PRO-COMER). Esta ley crea tanto a COMEX como entidad rectora del comercio exterior como a PROCOMER, para asegurar que las oportunidades comerciales ne-

gociadas y administradas por el primero, sean convenientemente aprovechadas por su sector productivo bajo la tutela y apoyo del segundo. Esta primera ley de creación de COMEX permitió que esta entidad fuera indiscutiblemente la entidad rectora de todos los aspectos comerciales de negociación y administración.

En una segunda fase de evolución, en el 2000, formalmente se reconoce el papel creciente del Ministerio en materia de aplicación y administración de acuerdos comerciales internacionales. Conforme a la necesidad creciente de aplicar y administrar el régimen comercial centroamericano, el TLC con México, el TLC Centroamérica y República Dominicana y de cara a la pronta negociación con Canadá y Chile, el país reconoce la necesidad de fortalecer su gestión interna de aplicación y administración de tratados, dotándola del debido soporte jurídico.

La Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAA-CI) nació a la vida institucional y jurídica a través de la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Ley Número 8056 del 2000. En el mismo año, se emite el Decreto Número 28471-COMEX que constituye el Reglamento Orgánico del Ministerio.

Desde el punto de vista organizativo, la Dirección General de Comercio Exterior (DGCE) contempla dos grandes direcciones:

- ✓ La Dirección de Negociaciones Comerciales y
- ✓ la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI).

Ambas direcciones funcionan bajo la tutela de la DGCE, pero cuentan con recurso humano propio, instalaciones separadas (edificios adyacentes), y responden a funciones claramente delimitadas por el ámbito de su competencia: la primera entidad negocia y la segunda administra lo negociado.

La DAACI cuenta con un recurso humano altamente calificado, con años de experiencia, que funciona tanto por áreas temáticas como por foros. Se mantienen “vasos comunicantes” con la Dirección de Negociaciones y en general, la directora de la DAACI está presente o se mantiene al día con las negociaciones en curso.

El estudio de caso de Costa Rica es fuente de “mejores prácticas” en materia de aplicación y administración de tratados debido a una sólida trayectoria que se manifiesta en los rubros enumerados a continuación:

- Un Ministerio de Comercio Exterior con alta jerarquía y clara rectoría.
- El marco normativo apropiado, vía leyes, donde la primera establece la jerarquía mencionada supra y la segunda reconoce explícitamente el papel de la Dirección de Administración de Acuerdos Comerciales.

- Las funciones de la DAACI están explícita y claramente definidas. En la ley del 2000 se establece su creación y sus funciones generales. En el reglamento operativo del 2000 se detalla su estructura y se consolidan sus funciones específicas.
- Mecanismo de coordinación interinstitucionales con otras oficinas estatales. Este mecanismo está determinado vía ley y su operatividad y detalle está claramente regulada vía reglamento operativo. COMEX coordina con firmeza con otras entidades gubernamentales aquellos aspectos que escapen al ámbito directo de su cobertura, pero sin prescindir jamás su función de monitorear cualquier aspecto del comercio exterior en Costa Rica.
- Un departamento de Monitoreo del Comercio Exterior nutre de información relevante tanto a la Dirección de Negociaciones y a la DAACI, produciendo inclusive una serie de informes de carácter semestral detallando el desempeño de los acuerdos comerciales suscritos por el país.
- Modelos de gestión de resolución de consultas, reclamos y solicitudes con trayectoria institucional y claro reconocimiento por parte de los usuarios.
- Un ligamen directo con la OMC a través de una Representación Permanente ante dicho organismo. El soporte legal de esta Misión está en la Ley de Creación de COMEX del 1996. La Misión responde a los lineamientos del Ministerio y depende en todo sentido del mismo, incluyendo en materia presupuestaria.
- Otras oficinas u personal técnico especializado responde a COMEX, como por ejemplo, la oficina en DC (DR-CAFTA) y personal en Bruselas (atención al SGP con UE y a temas de banano).
- La coordinación entre la Unidad de Monitoreo y PROCOMER es sumamente intensa, pero hay claridad de que COMEX no es fuente de datos primarios, sino que se nutre de la información estadística y comercial proporcionada por Pro comer y el Banco Central.
- La función de COMEX en materia de aprovechamiento de tratados no es extensa, pero puede en ocasiones coordinar labores conjuntas con PROCOMER, en el entendido de que éste rubro es parte de la misión del segundo.
- Las labores de divulgación y capacitación cuentan con el aval de la Dirección General de Comercio Exterior. Muchas de las labores de divulgación están a cargo del departamento de prensa. Los informes de desempeños de TLCs sí están formalmente a cargo de la DAACI, que los asume como un requerimiento legal (ley del 2000). Las labores de capacitación pueden estar a cargo de cada una de las direcciones según se trate de una negociación o de la administración de un TLC.

**Por ser una institución relativamente “joven”, de tamaño reducido pero con una trayectoria reconocida a nivel hemisférico, presenta elementos de interés y mejores prácticas, que serán retomadas en la propuesta de rees-**

**tructuración. Por ello y por ser por ende, fácilmente “apropiable”, constituye una excelente opción para pasantías en la región centroamericana.**

## **A2. El Salvador**

Como se mencionó en el informe de mejores prácticas, antecedente directo de esta labor de rediseño de la DICOEX, El Salvador también cuenta con una distinguida trayectoria a nivel centroamericano en materia de administración de tratados.

Compete al Ministerio de Economía ser la entidad gubernamental rectora de la política comercial externa del país. El Ministerio de Economía está estructurado en dos Viceministerios, uno de Economía y otro de Comercio e Industria. La gestión de comercio exterior está a cargo del Viceministerio de Economía. Su soporte legal está plasmado en el Acuerdo Número 1347 del año 2006, que constituye el Reglamento Interno del Ministerio de Economía.

El Viceministerio de Economía cuenta con varias Direcciones Técnico-Operativas, ligadas a la gestión de comercio exterior salvadoreño. Compete al Reglamento Interno del Ministerio de Economía establecer las atribuciones expresas de dichas direcciones, que serían las siguientes:

- **La Dirección de Política Comercial:** Esta dirección define y desarrolla la estrategia de política comercial externa y adicionalmente, es la entidad rectora en materia de negociaciones comerciales a nivel multilateral (OMC), regional (centroamericana) y bilateral (TLCs),
- **La Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO):** Esta Dirección aplica y administra los acuerdos comerciales en vigencia, asegurando el cumplimiento de los compromisos adquiridos tanto por El Salvador como por sus socios comerciales.
- **La Dirección de Comercio e Inversión:** Esta Dirección apoya al sector empresarial a incrementar su producción y competitividad a nivel interno y externo y apoya a la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones a fomentar la atracción de Inversión Extranjera Directa a El Salvador.
- **La Dirección de Cooperación Internacional (DICI):** Esta Dirección consolida el manejo de los proyectos financiados con recursos de cooperación externa. Son responsables ante el Comité TCB del capítulo 19 del DR-CAFTA.

La DATCO supervisa la aplicación y administración de los acuerdos comerciales suscritos por El Salvador, a nivel multilateral, regional y bilateral. Esto implica que asegura el cumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel de OMC, de la integración centroamericana y de los Tratados de Libre Comercio suscritos con otros socios comerciales. La labor de la DATCO cuenta con el apoyo de la Representación ante la OMC y ante la OMPI, cuando se refiere a la aplicación y administración de compromisos de carácter multilateral de la OMC.

Es por ello que la DATCO consolida la administración de compromisos a nivel:

- Del sistema multilateral de comercio de OMC,
- En el marco de la integración centroamericana y
- Bajo Tratados de Libre Comercio (TLC).

La DATCO consolida bajo su tutela una serie amplia de áreas temáticas, que son consideradas “típicas” o propias de la administración de tratados como:

- contingentes arancelarios,
- medidas de salvaguardia,
- defensa comercial,
- solución de controversia,
- acceso a mercado y áreas afines,
- inversión, servicios, etc.

En las áreas de defensa comercial, la DATCO es responsable de la realización de las investigaciones de dumping, subsidios y medidas de salvaguardia. Asimismo, centraliza su notificación ante los diversos foros, de los que forma parte. En materia de verificación de normas de origen, en principio, todavía no ha sido emitida directriz para delegar dicha competencia ante la DGA, por lo que de momento también es responsable de las investigaciones tendientes a demostrar incumplimiento por normas de origen.

Para el cumplimiento de estos compromisos adquiridos en la gama de áreas temáticas, la DATCO cuenta con mecanismos de coordinación directamente señalados por su Reglamento Operativo con las siguientes Direcciones:

- La Dirección de Política Comercial
- La Misión ante la OMC en aspectos relacionados con la administración de sus anexos.
- La Misión ante la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
- La Dirección de Comercio e Inversión.

**La DATCO consolida áreas temáticas propias de la administración de tratados, a nivel bilateral, regional y multilateral. Para el ejercicio de sus fun-**

**ciones cuenta con el debido soporte legal y la colaboración obligada de otras Direcciones dentro del Viceministerio. Rescata la importancia de las Misiones frente a OMC y OMPI como uno de los pilares de la actividad realizada por la DATCO en el ámbito de administración de los acuerdos de la OMC.**

**Constituye una excelente opción para la realización de pasantías en la región centroamericana.**

### **A3. Guatemala**

Guatemala también cuenta a nivel regional con una entidad sólida en materia de aplicación y administración de tratados (DACE), que se encuentra bajo la cobertura de su Ministerio de Economía. El Ministerio de Economía (MINECO) tiene a su cargo la rectoría en materia de comercio exterior, tanto a nivel de negociaciones como de aplicación/administración de acuerdos comerciales internacionales.

Al igual que en el caso de su homólogo salvadoreño, el Ministerio de Economía tiene en su estructura tres Viceministerios, de los cuales, compete al Viceministerio de Integración y Comercio Exterior la responsabilidad de la formulación de la política comercial externa, las negociaciones comerciales y la administración de los acuerdos comerciales suscritos, a nivel bilateral, regional y multilateral.

Dentro del Viceministerio de Integración y Comercio Exterior se encuentran las siguientes dependencias, directamente ligadas al comercio exterior de la República de Guatemala:

- La Dirección de Política Comercial Externa, que tiene a su cargo las acciones tendientes a servir como “contraparte de la Misión Permanente de Guatemala ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), apoyar al Viceministerio en el diseño y negociación de tratados de libre comercio, así como impulsar el adecuado desarrollo del proceso de integración centroamericana y promover la expansión de la base exportable.”<sup>2</sup> Esta dirección se desglosa en los departamentos por foros siguientes: Departamento OMC, Departamento de Tratados de Libre Comercio, Departamento de Integración Económica (regional) y Departamento de Promoción de Exportaciones.
- La Dirección de Análisis Económico, encargada de realizar la recopilación de estadísticas y datos comerciales, para sustentar cualquier decisión de comercio exterior del Ministerio. Esta dirección está compuesta de dos

---

<sup>2</sup> Acuerdo Gubernativo No. 182-2000, artículo 14.

departamentos: el Departamento de Manejo de Información y el Departamento de Estudios Económicos.

- La Dirección de Administración del Comercio Exterior (DACE), que sería la entidad llamada a administrar los instrumentos de comercio exterior suscritos por Guatemala. Su estructura contempla dos departamentos: un Departamento de Aspectos Normativos de Comercio y un Departamento de Aplicación de Acuerdos Económicos.

La estructura y funciones establecidas por el Reglamento Interno del Ministerio de Economía de la República de Guatemala, están contenidas en el Acuerdo Gubernativo No. 182-2000. Dicho Acuerdo establece la estructura de del Ministerio, a nivel de Viceministerios, Direcciones y Departamentos. Para cada Dirección establece las funciones específicas bajo su competencia.

Bajo dicho marco jurídico, a la DACE compete velar por la implementación, administración y seguimiento de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por el país, en el ámbito bilateral (TLCs), regional (Mercado Común Centroamericano, próximo a constituirse en Unión Aduanera) y del sistema multilateral de comercio de la Organización Mundial del Comercio.

Dicho Acuerdo Gubernativo dota a la DACE de funciones específicas, en las áreas temáticas propias en materia de administración de tratados, en los tres ámbitos señalados supra:

- Asignación y administración de contingentes agrícolas,
- Defensa comercial tanto a nivel de aplicación de la normativa de los acuerdos comerciales suscritos por el país, como de las investigaciones dirigidas a establecer la existencia de dumping/subsidios, daño y relación causal.
- Medidas de salvaguardias, tanto a nivel de aplicación de normativa como de las investigaciones tendientes a la imposición de las mismas, ante importaciones masivas,
- Solución de controversias centralizadas bajo dicha entidad,
- Investigaciones para la determinación de las verificaciones de origen de mercancías,
- Acceso a mercado,
- Cualquier otro tema afín a la aplicación y administración de acuerdos comerciales internacionales y,
- Sus respectivas notificaciones.

En el Acuerdo Gubernativo, posiblemente la mención más explícita a un área temática recae en el área de contingentes agrícolas, donde explícitamente se indica:

“Administrar los contingentes arancelarios u otros mecanismos similares y asesorar en dicha materia”.<sup>3</sup>

**A nivel centroamericano, la DACE es la única entidad gubernamental de aplicación y administración de tratados que cuenta con la certificación de la norma ISO 9001:2001 de gestión de calidad. Dicha certificación fue emitida el 29 de agosto del 2007.**

Como parte del fortalecimiento institucional de la DICOEX, debe tomarse como referencia el único esfuerzo de un país DR-CAFTA en armonizar y estandarizar sus procedimientos internos.

#### **A4. Nicaragua**

La firma del DR-CAFTA el 5 de agosto de 2004 marcó un punto de inflexión del comercio exterior de Nicaragua, y reveló su inadecuada capacidad de hacer frente a la administración de un tratado de esta naturaleza. Previamente a la firma del DR-CAFTA, Nicaragua solamente tenía en vigencia dos acuerdos comerciales: su TLC con México (1998) y del mismo año su TLC con República Dominicana. Ambos TLC estaban cómodamente recargados en su Dirección de Integración Centroamericana, que atendía, cuando era del caso, los asuntos de aplicación y administración de dichos acuerdos.

Sin embargo, la inminente puesta en vigencia del TLC con Estados Unidos implicó para la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, la necesidad de un fortalecimiento institucional de forma perentoria. Fue bajo dicha premisa, que se realizó un rediseño de su DGCE en el año 2004, a fin de dotarla de una entidad directamente responsable de la aplicación y administración de los acuerdos comerciales internacionales.

Retomamos el comentario de la autora de este informe, que denota la urgencia de la DGCE, en el 2004, de consolidar y centralizar en una sola Dirección la aplicación y administración de los acuerdos comerciales internacionales:

“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

---

<sup>3</sup> Acuerdo Gubernativo No. 182-2000, artículo 15 inciso g)

dirección designada, se encargaban de temas propios de la administración de tratados.”

Es importante destacar varios elementos distorsionantes que imperaban a nivel de la DGCE y que fueron eliminados en gran medida con la reestructuración:

- una dispersión importante entre las direcciones específicas establecidas de las funciones relacionadas con la administración de Tratados de Libre Comercio y
- una seria duplicidad de labores entre las distintas direcciones que era notoria
- la ausencia de regulación interna que consolidará específicamente labores como solución de controversias bajo una sola entidad y que eliminara tanto las dispersiones como la duplicidad de labores indicada supra.

Frente al dicho escenario, la Dirección General de Comercio Exterior (DGCE) fue objeto de una reestructuración *de facto* en el año 2004, y del establecimiento del correspondiente soporte legal establecido a través del Decreto Ejecutivo Presidencial número 25-2006.

La Dirección General de Comercio Exterior comprende bajo su nuevo esquema 5 direcciones específicas, de las cuales, las dos últimas en negritas, son el producto de la reestructuración de cara al DR-CAFTA y fueron incluidas en el Decreto del año 2006:

- La Dirección de Negociaciones Internacionales
- La Dirección de Integración Centroamericana
- La Dirección de Organismos Internacionales (dedicada en gran medida a atender los temas de OMC)
- **La Dirección de Aplicación de Tratados (DAT)**
- **La Dirección de Políticas Comerciales**

El establecimiento de la Dirección de Políticas Comerciales tiene como objetivo dotar a la DGCE de una entidad encargada de emitir lineamientos de política comercial externa, manejar los datos y estadísticas comerciales relevantes para Nicaragua y atender a través de su Departamento de Divulgación las

La Dirección de Aplicación de Tratados tiene como objetivo centralizar las funciones de administración de los diferentes compromisos asumidos a través de los Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales por Nicaragua. Tiene bajo su competencia una serie de funciones que van de la mano con la estructura consignada en el esquema siguiente:

# Estructura Dirección de Aplicación de Tratados



La Dirección de Aplicación de Tratados (DAT) cuenta para la consecución de sus funciones con cuatro departamentos, prácticamente todos ellos dirigidos a atender áreas temáticas, salvo el de Seguimiento de Tratados, que se aboca a atender funciones de monitoreo, reuniones y notificaciones por foros.

Cada departamento tiene funciones específicas:

- Departamento de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguarda: Administra la normativa sobre Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguarda y está a cargo de la realización de las investigaciones tendientes a demostrar la existencia de dumping/subsidio, importaciones masivas y daño a una rama de producción nacional.
- Departamento de Comercio de Bienes y asignación de contingentes: centraliza las labores de asignación y administración de contingentes agrícolas, previamente dispersos en varias Direcciones de la DGCE.
- Departamento de Solución de Controversias: consolida y centraliza la labor de solución de conflictos bajo los diversos foros aplicables a Nicaragua, en el ámbito bilateral, regional y multilateral de la OMC. Previamente se encontraban dispersos en varias Direcciones de la DGCE.
- Departamento de Tratados: por foros temáticos, se prevé seguimiento en temas como participación a reuniones, comités, y notificaciones de los TLC en vigencia para Nicaragua. Es el único departamento que responde a foros.

Nicaragua cuenta con una Dirección de Aplicación de Tratados, debidamente consignada en un marco jurídico, con funciones claramente establecidas y que centraliza áreas temáticas como contingentes y solución de controversias, independientemente del foro. Sin embargo, retomamos el comentario del informe previo, donde se indica que prioritariamente por razones presupuestarias y por la falta de institucionalidad generalizada que aqueja al país, a la DAT y a la DGCE se le complica retener a su recurso humano capacitado. Especialmente en los últimos años, se ha pronunciado la tendencia de una rotación del capital humano especializado hacia el sector privado.

El “mapa de ruta” en la reestructuración de su DGCE de cara a los desafíos y retos de la administración del DR-CAFTA son un ejemplo a imitar por entidades que desean contar con un marco jurídico apropiado, funciones claramente definidas, eliminación de duplicidades internas y dispersión de funciones típicas de una entidad de administración de tratados, por lo cual se acentuó la experiencia de Nicaragua, como positiva en el fortalecimiento institucional de su gestión del comercio exterior.

#### **A5. Honduras**

Al igual que su vecino nicaragüense, de cara a la puesta en vigencia del DR-CAFTA, Honduras, visualizó la necesidad de fortalecer institucionalmente su gestión del comercio exterior y en particular su capacidad de administración de tratados.

La institución gubernamental que ostenta la rectoría del comercio exterior en Honduras es la Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio (SIC). Al igual que en el caso de Guatemala y El Salvador, la Secretaría está estructurada en dos Vicesecretarías, siendo responsable del comercio exterior hondureño, la Vicesecretaría de Integración Económica y Comercio Exterior (SIECE). El soporte jurídico de dicha competencia se encuentra en el decreto ejecutivo No. PCM-002-2001.

La estructura interna de la SIECE se divide en cuatro Direcciones Generales:

- la Dirección General de Negociaciones Internacionales,
- la Dirección General de Integración Económica y Política Comercial,
- la Dirección General de Administración de Tratados y
- la Dirección General de Promoción de Comercio Exterior e Inversión.

Como consignamos en el informe de “Mejores prácticas”, la SIECE comparte con su contraparte nicaragüense, la división en materia de administración de tratados, en dos direcciones: una a cargo solo de la Integración Centroamericana y otra solo a cargo de los Tratados de Libre Comercio. Esta separación no es compartida por el resto de la región que consolida la administración de los acuerdos comerciales internacionales en el ámbito bilateral, regional (Integración centroamericana) y la multilateral. Posiblemente el antecedente directo de esta separación tiene como médula la tardía reestructuración tanto de la SIECE como de la DGCE. En general, por razones de economía funcional, debería estar consolidada el área de integración centroamericana, como un acuerdo comercial adicional a los bilaterales. Por otro lado, Honduras también consolida bajo una sola “sombrija” los ámbitos de negociación y administración de acuerdos comerciales, incluyendo una dirección de Promoción de Comercio Exterior e Inversión.

#### ***A6. Hallazgos relevantes de la gestión de administración de tratados de los países DR-CAFTA***

1. Como hemos consignado previamente, cada uno de estos países tiene, sea de forma previa, o de forma paralela a la implementación del DR-CAFTA, oficinas en materia de administración de tratados, con personal especializado y competente en las áreas temáticas que generalmente cubren estas instituciones.
2. Cada una de estas oficinas está dotada de soporte jurídico, sea vía legislación o vía reglamento operativo. En general, las funciones específicas de las direcciones de administración de tratados están consignadas vía reglamento interno, lo cual le otorga enorme flexibilidad a dichas entidades. Cada una de estas entidades reconoce la fortaleza que genera establecer sus atribuciones y competencias a través del respectivo marco jurídico de soporte.
3. Las funciones de las oficinas o direcciones de administración de tratados están establecidas con absoluta claridad, vía reglamentos operativos.
4. Todos los países CAFTA tienen estructuras consolidadas y debidamente establecidas vía reglamentos operativos. Con relación a sus estructuras, hay marcadas diferencias entre los países. Países como Nicaragua establecen sus departamentos basados en áreas temáticas. Países como Costa Rica mezclan áreas temáticas y foros, de forma muy igualitaria.
5. 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 interinstitu-

- cional. 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.
6. 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. Costa Rica cuenta con el único Ministerio de Comercio Exterior de la región DR-CAFTA. Costa Rica cuenta con la única legislación de comercio exterior de los países DR-CAFTA. Representa la experiencia regional más consolidada desde el punto de vista legal, institucional y de rectoría.
  7. En El Salvador, la gestión de Administración de Tratados se encuentra debidamente posicionada. La evolución del funcionamiento de la DATCO ha registrado un excelente desempeño. El Ministerio de Economía cuenta con un exhaustivo reglamento interno, que ha pasado por varios ajustes en los últimos años, y su última versión en el 2003 establece mecanismos de coordinación internos que vale la pena recalcar. Las diferentes Direcciones tienen funciones claramente establecidas, en las áreas temáticas propias en la gestión de administración de tratados. Reiteramos que también constituye una excelente opción para pasantías en la región centroamericana.
  8. En Guatemala, el Ministerio de Economía tiene un reglamento interno que establece las funciones de las diversas direcciones involucradas en la gestión del comercio exterior. Sin embargo, dicha legislación es del 2000 y comparativamente, hay una mejor distribución de labores en su equivalente salvadoreño o costarricense. Sin embargo, es la única institución de esta naturaleza que ha sido certificada ISO 9001, en el año 2007, lo que constituye un reconocimiento al fortalecimiento institucional logrado por dicha entidad. En este tema en particular, se debe mirar hacia la experiencia lograda por este país, que cuenta con este avance concreto frente a sus contrapartes regionales.
  9. Como hemos consignado supra, Honduras y Nicaragua realizaron su rediseño de comercio exterior, para incluir el servicio de administración de tratados, durante la fase de implementación del DR-CAFTA. En esto coincide con la primera fase de evolución de la DICOEX, que se fortaleció de cara al proceso de implementación de dicho TLC.

10. Volvemos a destacar el considerable esfuerzo realizado por Nicaragua en eliminar dispersiones y duplicidad de funciones entre sus distintas Direcciones Específicas. Gran parte de este logro es consecuencia de la revisión de su marco jurídico y del establecimiento de funciones claras y específicas bajo el mismo.
11. Algunos países como Guatemala y Honduras tienen bajo su tutela aspectos relativos al aprovechamiento de los tratados. Sin embargo, esta no es la regla en todos los países del Istmo.
12. Como reflexión final, se recomienda pasantías a las Direcciones contraparte de la DICOEX, correspondientes a la DAACI en Costa Rica y la DATCO en El Salvador, siguiendo ese orden de preferencia. Las pasantías permitirían a los funcionarios de la DICOEX apropiarse de servicios y mejores prácticas en un entorno fácilmente asimilable, por tamaño de las Direcciones, similitud del entorno de socios comerciales y experiencia previa producto de años de fortalecimiento legal e institucional. Como elemento adicional, la consultora ha estado en contacto directo con los directores de ambas instituciones, y ambos han expresado su anuencia en apoyar al recurso humano de la DICOEX.

## **B. Experiencia chilena y mexicana**

### **B1. Chile**

Chile se consolida como una de las experiencias hemisféricas más interesantes en la gestión de comercio exterior. Chile cuenta con legislación desde 1979, cuando se crea la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), en el seno de su Cancillería. Comparte con la experiencia canadiense el tener su entidad de negociación y administración de tratados bajo la tutela del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Chile ha tenido una trayectoria envidiable en la negociación de Tratados de Libre Comercio y es el punto de lanza hemisférico en negociación de acuerdos comerciales con socios comerciales como la Unión Europea, países asiáticos como Corea del Sur, India, China y es uno de los pocos miembros americanos de APEC.

Chile combina las labores de implementación y administración de tratados con una gestión dirigida, desde la misma DIRECON, al aprovechamiento de las oportunidades comerciales generadas por los mismos. Una de las razones del marcado ligamen de las labores de negociación-administración-promoción de las exportaciones chilenas, es el posicionamiento de la Dirección de Promoción de Exportaciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde allí, dicha Dirección asume labores de inteligencia comercial, de forma coordinada con ProChile.

La estructura de la DIRECON tiene tres grandes Direcciones:

- La Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales
- La Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales
- La Dirección de Promoción de Exportaciones

En el esquema actual de gestión del comercio exterior, la división entre la labor de negociación y aplicación-administración es prácticamente nula, dado que las Direcciones de Asuntos Económicos, tanto bilateral como Multilateral realizan ambas funciones. No existe bajo el esquema chileno, una separación entre el área de negociación y el área de administración, como puede verse claramente en todas las experiencias regionales del DR-CAFTA.

La combinación de ambas labores no necesariamente es percibida como una ventaja por todas las otras contrapartes hemisféricas. Es importante retomar la reseña del informe de “Mejores Prácticas” donde se destaca que

“la DIRECON es percibida por sus contrapartes, de acuerdo a otras entidades de administración de tratados consultadas, como una entidad que tiene una extra-

ordinaria 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”. 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 “sombrija”<sup>4</sup>.

La estructura de ambas Direcciones muestra una combinación entre foros y áreas temáticas. A modo de ilustración, la Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales tiene departamentos organizados por foros y áreas temáticas, como:

- Departamento de América del Norte
- Departamento de América Latina
- Departamento Europa, África y Medio Oriente
- Departamento Acceso a Mercado
- Departamento Defensa Comercial

Asimismo, la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales presenta el mismo panorama:

- Departamento OMC
- Departamento APEC
- Departamento Comercio y Desarrollo Sustentable
- Departamento Propiedad Intelectual

Uno de los elementos más interesantes de la experiencia chilena, es la importancia con que destacan el área temática de solución de controversias. De forma separada a las Direcciones citadas supra, la DIRECON cuenta con un Departamento Jurídico, que contiene un departamento únicamente abocado a las controversias comerciales. Este aspecto constituye una particularidad que vale la pena destacar, dado que consolidan y centralizan este aspecto concreto de la administración de los acuerdos, tanto a nivel bilateral como multilateral y le dan un espacio propio dentro de su estructura.

Independientemente, de la estructura de la DIRECON, Chile sigue siendo uno de los ejemplos más impactantes de una apertura comercial exitosa, con un crecimiento sostenido de sus exportaciones y una oferta exportable envidiablemente diversificada.

## **B2. México**

---

<sup>4</sup> Estudio Comparativo de Servicios Ofrecidos por las oficinas de administración de tratados- USAID/Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Dirección de Comercio Exterior-Junio 2008, página I-12.

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.

Otra particularidad de la Secretaría de Economía mexicana se refleja en el uso extensivo de personal especializado en el exterior, como apoyo de su sede de la Secretaría, en sus funciones de administración y aplicación de tratados comerciales. Este país tiene personal de apoyo en Washington DC (oficina nafta) y en otros países, por ejemplo ante la OMC (Ginebra), ante la sede de la Unión Europea (Bruselas) y con países con los que tiene TLC (Ej. Japón). La particularidad es que este personal destacado (salvo la misión ante OMC, no más de dos personas por país) está abocado a labores de aplicación de acuerdos comerciales. En los Estados Unidos, el personal destacado se encuentra en su capital, Washington DC, y es el personal de apoyo en materia de administración y aplicación del NAFTA.

### **Aspectos relevantes para valorar las experiencias chilena y mexicana:**

1. Las dimensiones del aparato chileno hacen difícil que su estructura sea de fácil asimilación. Esto complica una transferencia sencilla de la estructura y diseño de la DIRECON, en el marco del rediseño de la DICOEX.
2. En materia legal, la legislación de soporte de Chile de la DIRECON data de 1979, siendo producto de la administración de Augusto Pinochet. Existen otras legislaciones en materia de comercio exterior de más reciente data que pueden ser utilizadas como punto de reflexión para el proceso que debe enfrentar la DICOEX de dotar de normativa de apoyo a su Dirección y al comercio exterior de la República Dominicana.
3. La DIRECON tiene a su haber el brindar una excelente calidad de servicios en materia de monitoreo de datos y estadísticas del comercio exterior, a través de informes trimestrales ubicables en la página Web de la Dirección, para uso del sector productivo chileno y del público en general.
4. En materia de gestión en línea de resolución de consultas, la DIRECON cuenta con un sistema ágil y expedito, que puede ser tomado en consideración como “benchmark” para su implementación por parte de la DICOEX.
5. La DIRECON está incluida como parte de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno. Esto tiene como consecuencia que aspectos claramente imputables con la competencia de inteligencia comercial cuentan con “vasos comunicantes” con la DIRECON, influenciando su trabajo. Este no es el caso de República Dominicana, donde la DICOEX está incluida como parte de la estructura de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) en el ámbito de la aplicación de tratados y el

CEI-DR tiene bajo su tutela, de forma conjunta con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el manejo de la “inteligencia comercial” del GORD.

6. Una pasantía a la DIRECON debería ser contemplada específicamente desde el ángulo de aprovechamiento de la experiencia “por áreas temáticas” de su recurso humano y desde la óptica de algunos de los servicios brindados por la Dirección (tomar nota de los rubros 3 y 4).
7. Desde el punto de vista de la práctica cotidiana de administración de tratados, existen otros socios comerciales regionales que cuentan con estructura y legislación más “apropiable” a las condiciones actuales de la DICOEX, por lo que desde ese ángulo, deberían contemplarse otras opciones.
8. Por otro lado, en el caso de México, 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 como la que se requiere en República Dominicana, bajo la figura de la DICOEX.
9. 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.
10. Sin embargo, el uso extensivo de personal de apoyo en materia de aplicación y administración de tratados a través de personal destacado en el exterior es una “mejor práctica”. Hay que hacer hincapié en que no se mantienen oficinas “per se” sino personal idóneo, no más de dos personas por destino, salvo el caso de Ginebra con la misión ante la OMC, que por su magnitud amerita mayor número de recurso humano. Debe también destacarse que a nivel de los Estados Unidos, solo mantienen la oficina NAFTA con presencia en Washington DC, con labores meramente ligadas a la administración y aplicación de dicho Tratado con los Estados Unidos.
11. Desde la óptica de su legislación de comercio exterior, es una normativa de referencia regional. Sin embargo, hay otras legislaciones regionales mucho más recientes que pueden ser punto de referencia para dotar a la DICOEX de un marco regulatorio apropiado.

12. Al igual que Chile, México también representa un excelente destino para capacitaciones en áreas temáticas. Cabe destacar, por experiencia propia de la consultora, dos ejemplos concretos: a) para defensa comercial e imposición de medidas de salvaguardia, el personal de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) es un punto de referencia obligado en esta materia, y b) el área temática asignación de cuotas de textiles (tienen la experiencia del NAFTA, donde tienen TPL negociados sin límite de tiempo).

### **SECCIÓN III**

---

## **ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y DE ADMINISTRACIÓN DE TRATADOS (DICOEX) DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**

## **SECCIÓN III**

### **ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y DE ADMINISTRACION DE TRATADOS (DICOEX) DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**

---

Frente a los retos emergentes de fortalecimiento institucional y legal de cara a mejorar la actual labor de aplicación y administración de tratados tanto del DR-CAFTA como de futuros compromisos a corto plazo se consideró imperativa y perentoria la tarea de realizar un diagnóstico de las condiciones actuales en que opera la DICOEX, a fin de aplicar las medidas correctivas pertinentes a través de un proceso de reestructuración. Consecuentemente, a partir de junio se inicia un análisis del marco legal, estructura, funciones y otros elementos relevantes de la gestión interna de la DICOEX y otras entidades gubernamentales involucradas en esta labor.

El análisis de la situación actual interna de la DICOEX puso en evidencia una serie de elementos que deben de ser revisados para evaluar si corresponde alguna medida que pueda mejorar o incrementar la labor de aplicación y administración de tratados, de cara a otorgar un mejor servicio a su sector productivo, cumplir con mayor eficiencia los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales e incrementar el nivel de satisfacción del usuario en general.

Los hallazgos consignados en el presente acápite serán la base para la determinación de áreas susceptibles de mejora a fin de fortalecer institucional y legalmente la DICOEX. En el caso de ser requeridas medidas correctivas, se pretende generar la voluntad política para poder ponerlas en vigencia, a fin de poder eliminar dispersiones, duplicidad de labores y carencias, que debilitan la gestión del comercio exterior de República Dominicana.

De forma introductoria a este acápite, consignamos los hallazgos más relevantes de este análisis. Esta referencia nos permitirá tener una visión panorámica de la DICOEX, previamente a entrara detallar y desarrollar dichos elementos:

- \* La DICOEX no cuenta con una base legal apropiada, siendo su soporte legal claramente insuficiente para fundamentar sus funciones, atribuciones y competencias
- \* No existe ni a nivel jurídico ni en el organigrama determinación clara de funciones de los departamentos que constituyen la DICOEX con la consiguiente duplicidad y dispersión de funciones de sus funcionarios.
- \* No hay claridad del organigrama, que ha sufrido diversas evoluciones que no están consignadas en el organigrama de la SEIC
- \* Cabe la revisión de las funciones realizadas por el departamento de acceso a mercado de la DICOEX y de la Oficina de Administración de Tra-

- tados Agrícolas (OTCA) de la Secretaría de Estado de Agricultura, a fin de coordinar las labores de ambas entidades, con la finalidad de fortalecer la gestión del comercio exterior dominicano.
- \* Se detectaron mejores prácticas y servicios brindados por otras oficinas en materia de administración de tratados que no están siendo ofrecidas por la DICOEX. Existe aquí una potencial mejora en la oferta de servicios que pueden ser brindados a los clientes internos y externos de la DICOEX, a fin de posicionar su papel como ente rector de la administración de tratados en República Dominicana.
  - \* Existe el potencial riesgo de presentar no conformidades con la norma ISO 9001: 2000 en detrimento del esfuerzo que está realizando la dirección para alcanzar su certificación por una entidad auditora externa.

### **A. Marco Jurídico**

Como hemos consignado supra, la génesis y evolución de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (de ahora en adelante DICOEX) está intrínsecamente ligada al proceso de implementación del DR-CAFTA.

Al igual que en otros países centroamericanos, el punto de inflexión para su fortalecimiento institucional fue poder hacer frente a las demandas de una ardua tarea de implementación, que necesariamente requería un liderazgo claro y definido. Esto permitió asegurar la conformidad de la totalidad de los compromisos asumidos bajo el Tratado, que están bajo la tutela de otras entidades públicas involucradas en áreas temáticas dispersas como medidas sanitarias y fitosanitarias, medio ambiente, derecho del trabajo, salud.

Esto implicó un necesario y urgente fortalecimiento institucional para poder ejercer rectoría necesaria para liderar el proceso de implementación. Para enfrentar esta necesidad, de forma perentoria, se fortalece la DICOEX, que había sido previamente creada vía decreto ejecutivo en el 2002 para asumir la tarea de administración de tratados.

Concluida la etapa de implementación, compete a la jerarquía de la DICOEX finalizar la tarea de fortalecimiento institucional y legal para enfrentar ya de forma permanente los retos que presenta la administración de tratados.

La DICOEX no cuenta con un marco jurídico apropiado. Es imperativo tener conciencia de la gravedad que implica que para la institución carecer de una legislación de soporte, sea a través de una ley sea a través de un reglamento interno que determine funciones, estructura, mecanismos de coordinación y consulta. Esta grave carencia genera, en gran medida, la dispersión y duplicidad

existente en la gestión interna de la DICOEX. Esto se encuentra acompañado, por un escenario todavía más grave, dado que la ausencia de un marco regulatorio apropiado ha generado una dispersión de la gestión de la administración de tratados, que va más allá del ámbito de la DICOEX, y que se encuentra dispersa en otras instituciones públicas.

Este informe toma como punto de partida el informe del BID sobre el análisis de la base legal de la DICOEX, incluyendo algunos hallazgos y comentarios propios de la consultora, tanto del informe de “Mejores Prácticas” como del análisis posterior de la presente consultoría.

El análisis del escaso marco jurídico relativo a la DICOEX se desglosa así:

1. 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.
2. 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. Este constituye el único soporte jurídico a las funciones de la DICOEX.
3. 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

Esta última resolución dota de soporte legal algunas de las modificaciones realizadas a su estructura. Esta resolución refleja la debilidad de la DICOEX, tanto a nivel de su estructura, como de la asignación de funciones, ya que:

- En primer lugar, y aquí me permito citar a la consultora Mariel León, cuando indica que dicha resolución “se limita tan solo a incluir entre las dependencias de la SEIC a la DICOEX, sin delimitar claramente sus funciones y atribuciones”<sup>5</sup>, a lo que se agrega que,

---

<sup>5</sup> Informe Final “Definición de la base legal de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) y del Consejo Nacional de Implementación y Administración de Tratados (CONIAT)”, BID, Noviembre 2007, página 10.

- Adicionalmente, me permito agregar y destacar que esta resolución se encuentra, un año después, ampliamente desfasada, dado que dichos departamentos no reflejan muchas de las áreas temáticas reales a enfrentar en la administración de tratados y tampoco son ilustrativas de la evolución real de la DICOEX, que al presente cuenta con 6 departamentos, es decir, el doble de lo consignado en la Resolución del 2007.

No hay duda alguna de que el marco jurídico de la DICOEX es a todas luces insuficiente. Frente a un marco jurídico sumamente débil, se consignan las consecuencias siguientes:

A nivel de Funciones:

- No se establecen en las resoluciones citadas supra, de manera integral una referencia a las funciones propias de la DICOEX como tal
- No se establecen en las resoluciones citadas supra, referencias específicas a las funciones que deben cumplir los departamentos establecidos en las mismas
- Las pocas funciones que se establecen para la DICOEX están íntimamente ligadas al CONIAT, que no ha tenido un desempeño satisfactorio, dado que solamente se ha reunido una vez desde su constitución en el 2005.
- Las pocas funciones que se establecen no necesariamente son reconocidas por los propios funcionarios de la DICOEX. Un ejemplo para ilustrar el tema es la notificación ante OMC en materia de Obstáculos Técnicos al Comercio establecida por el artículo 9 de la resolución del CONIAT, que la DICOEX no está realizando, sino que está siendo efectuada por la DIGENOR.
- La inexistencia de una enumeración exhaustiva de las funciones a desempeñar por la DICOEX crea distorsiones y duplicidad en la gestión interna de la institución. Es bastante común encontrar a varios departamentos realizar las mismas labores, sin coordinación entre ellas, como es el caso en materia de divulgación. Es bastante frecuente que los nuevos departamentos conformados realicen funciones que no tengan relación con las supuestas designaciones de sus propios departamentos.
- La inexistencia de una enumeración exhaustiva de las funciones de la DICOEX es un elemento que permite visualizar una posible y potencial “no conformidad” en la preparación de la institución a certificarse ISO 9001.

A nivel de Estructura y áreas temáticas:

- No refleja la evolución real de la DICOEX, que está estructurada al presente, en seis departamentos. En el seno de la Dirección Sectorial de Programación de la Secretaría de Industria y Comercio, se manejan los

- tres departamentos consignados, donde solo se ubican las áreas temáticas de acceso, inversión, servicio y el tema de divulgación.
- No contempla muchas de las áreas temáticas que se administran en el seno de la DICOEX. Las resoluciones citadas solamente incluyen como áreas temáticas acceso a mercado (y temas afines), servicios e inversiones. Quedan fuera de su tutela un gran número de otras áreas temáticas que están incluidas bajo el DR-CAFTA, como ambiente, derechos del trabajo, compras del sector público, entre otras.

#### A nivel de Rectoría y relación con otras entidades públicas:

- 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.
- 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 (DICOEX versus OTCA)
- No existe claridad sobre la rectoría en materia de notificaciones hacia OMC y TLCs en diversos temas, como es el caso en materia de defensa comercial y medidas de salvaguardia.

Como corolario a este análisis del marco deficitario jurídico de esta institución, retomo las conclusiones del análisis legal efectuado por la consultora Mariel León, con el que coincido plenamente, que enfatiza que, no obstante la última resolución da tratamiento a la estructura de la DICOEX, “ni ésta ni ninguna otra norma legal le asigna sus capacidades operativas, define su competencia para la toma de decisiones o establece los mecanismos de coordinación interinstitucional, todas estas herramientas indispensables para el desempeño de sus funciones.”<sup>6</sup>

En el capítulo siguiente se hará referencia a las recomendaciones sugeridas en este ámbito y a la labor ya efectuada de revisión, exhaustiva y consensuada, del Anteproyecto de Ley que acompaña al análisis jurídico de la consultoría del BID.

## **B. Estructura:**

El estudio de la estructura consignada por la DICOEX en su actual organigrama y correspondiente marco legal, revela como hallazgo relevante, el desfase evi-

---

<sup>6</sup> Informe Final “Definición de la base legal de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) y del Consejo Nacional de Implementación y Administración de Tratados (CONIAT), BID, Noviembre 2007, página 10.

dente existente entre éstos y la realidad estructural bajo la cual opera actualmente la DICOEX.

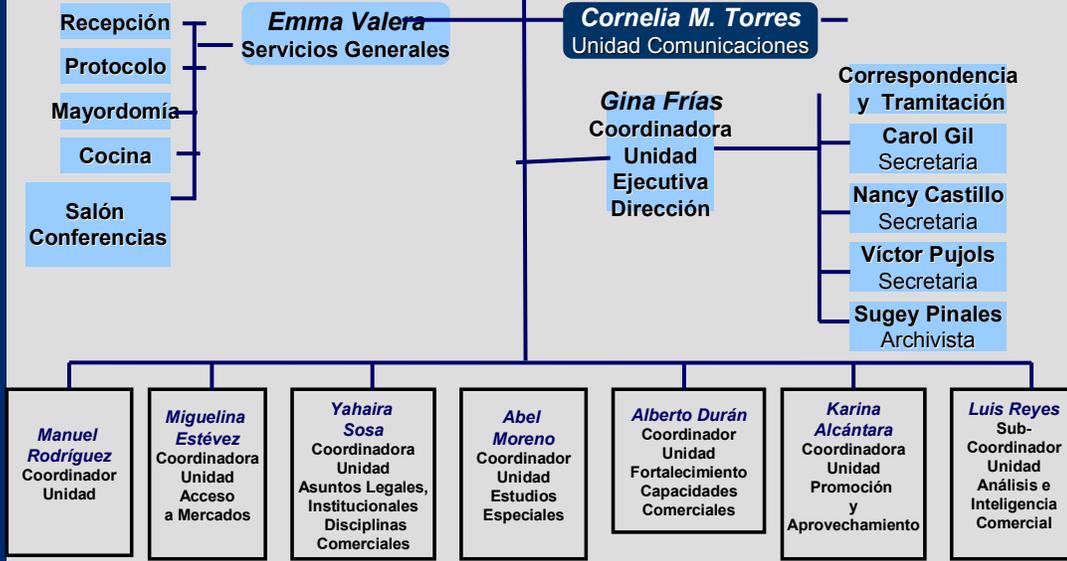
Es relevante destacar dos aspectos:

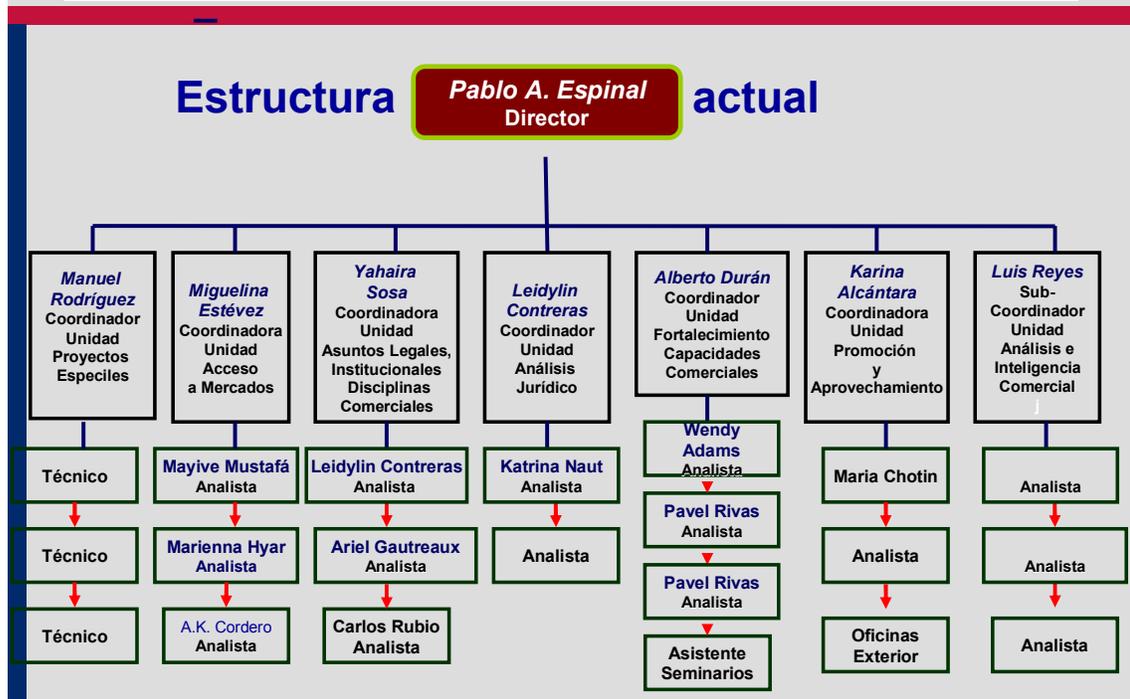
- **Marco legal:** La Resolución No. 73 del 2007 no corresponde a la estructura actual de la DICOEX. El departamento de acceso a mercado existe tal y como se consigna en la Resolución. El departamento de divulgación también se mantiene, pero en el organigrama consignado ocupa un espacio diferente al del departamento de acceso a mercado. Por otro lado, el departamento de inversión y servicios, está superada, dado que el departamento de Asuntos Legales y Disciplina Comerciales, no solo integra estos temas, sino 7 áreas temáticas adicionales, como propiedad intelectual o defensa comercial, entre otras.
- **Organigrama:** se adjunta tanto el organigrama consignado como el organigrama real. El segundo es resultado de las entrevistas realizadas con el recurso humano de la DICOEX, especialmente de los coordinadores de dichos departamentos. Hay diferencias substanciales entre ambos, que se profundizan al revisar las funciones reales asignadas.



**Estructura consignada**

**Pablo A. Espinal**  
Director





Como conclusión se desprende que la situación actual desde la óptica de la estructura de la DICOEX se resume en los dos rubros expuestos supra:

- un organigrama que no lleva el mismo ritmo que la evolución real de la institución y
- un soporte jurídico, que aunque se emitió el año pasado, está seriamente desfasado, y que es claramente insuficiente.

### C. Funciones:

Las consecuencias directas de la carencia de un marco jurídico adecuado se manifiestan con claridad a la hora de evaluar las funciones realizadas por la institución.

De las entrevistas realizadas por la consultora a los coordinadores de los departamentos consignados, se desprende en mayor o menor grado, dependiendo del departamento, la ausencia de claridad con relación a sus funciones. Esto no necesariamente evidencia poca capacidad del recurso humano, sino más bien ilustra la necesidad imperiosa y perentoria de dotar a la DICOEX de un reglamento operativo que establezca con meridiana claridad las atribuciones y funciones de

cada departamento, para evitar dispersiones y duplicidades a lo interno de la Dirección. Este hallazgo fue compartido y debidamente validado con la persona a cargo de la preparación de la institución para la certificación de la norma ISO 9001, quien coincidió en que era imperativo levantar un listado de las labores asumidas por cada departamento dentro de la DICOEX.

Adicionalmente a las deficiencias internas generadas prioritariamente por la ausencia de regulación en la DICOEX, hay factores externos a la institución, que generan distorsiones que deben ser consideradas como parte de los hallazgos que deben ser analizados, dentro del proceso de fortalecimiento institucional y legal de la DICOEX. Debe tenerse presente que las deficiencias internas de la DICOEX solo requieren voluntad de la jerarquía de dicha institución para la aplicación de medidas correctivas. Las distorsiones y duplicidades generadas de la administración de tratados, bajo diversas entidades públicas, requieren un mayor grado de voluntad política y medidas correctivas de mayor rango, para ser debidamente superadas, en aras de fortalecer la administración de tratados en República Dominicana.

En este capítulo haremos la reseña de los principales elementos a considerar en la forma de operar de cada departamento de la DICOEX, para realizar la labor en el acápite siguiente de emitir sugerencias y recomendaciones, a ser consideradas por la jerarquía de la DICOEX, para la aplicación de medidas correctivas en aras del fortalecimiento institucional. En este acápite, se procederá a detallar el panorama de cada departamento de la DICOEX, a fin de ilustrar hallazgos puntuales que deben ser revisados a la hora de elaborar el reglamento operativo de la institución y que sirven de base para determinar la relevancia de agregar otros servicios, que constituyen mejores prácticas de sus contrapartes regionales.

### **Hallazgos relevantes relacionados a cada departamento:**

#### **a. Departamento de Acceso a Mercado:**

De las entrevistas realizadas al coordinador del Departamento de Acceso a Mercado se desprende que dicho Departamento tiene a su cargo tres grandes funciones:

- **Seguimiento de compromisos:** En el área de seguimiento de los compromisos asumidos por el GORD, en el marco de los tratados de libre comercio, el departamento contempla prioritariamente la realización de labores en materia de acceso a mercado. En este rubro cabe notar que todos los aspectos de acceso a mercado, referentes a productos agrícolas, están por decreto ejecutivo bajo responsabilidad de la OTCA, de la Secretaría de Estado de Agricultura.

- Notificaciones: En esta materia, diferentes entidades públicas asumen competencias, dependiendo de diversos criterios, con el resultado de una carencia de organismo rector, que consolide todas las notificaciones, en materia de comercio exterior, independientemente del área temática y foro:
  - ✓ En el marco de la OMC, las notificaciones están a cargo de la Cancillería.
  - ✓ En el marco de la OMC, las notificaciones relacionadas con obstáculos técnicos al comercio (OTC), que competen a la DICOEX, al amparo del Decreto del 2005, son en la práctica realizadas por DIGENOR.
  - ✓ En el marco CAFTA-DR y otros TLCs, las notificaciones en materia de productos agrícolas, por ejemplo, referentes a asignaciones de contingentes son competencias de la OTCA, así como las relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias y cualquier otro aspecto de acceso relacionado con productos agrícolas.
  - ✓ Este departamento está a cargo de pocas notificaciones, dado que no tiene clara rectoría en OMC (y en el caso expreso de OTC en la práctica no realiza esa función) y en TLCs queda fuera de su ámbito de aplicación, cualquier medida aplicada a productos agrícolas.
  
- Mecanismos internos de coordinación interinstitucionales: el departamento no tiene claro liderazgo de los mecanismos internos establecidos por áreas temáticas para dar efectivo cumplimiento a los compromisos en las áreas de su competencia. Algunos ejemplos ilustran esta afirmación: en materia de acceso a mercado de productos agrícolas, el liderazgo lo asume la OTCA, en materia de asignación de contingentes, tampoco asumen liderazgo, y en materia de notificaciones, generalmente desconocen las notificaciones en el ámbito de OMC relacionadas a esta materia.

Con base en las funciones realizadas por el Departamento, se desprenden los siguientes hallazgos que deben ser considerados a la hora de proponer recomendaciones para su fortalecimiento institucional, que deben estar expresamente indicados vía legislación o reglamentación, según sea el caso<sup>7</sup>:

Con relación a la primera función indicada supra:

**a. En un contexto generalizado del manejo del seguimiento de los compromisos de acceso a mercado, la existencia de dos**

---

<sup>7</sup> En el capítulo III se harán conjuntamente con las recomendaciones de funciones adicionales que debería asumir dicha unidad, referencia a la forma idónea de dotarlas de soporte jurídico.

**entidades que tengan bajo su competencia acceso a mercado, visto desde dos ángulos, no se encuentran en ninguna de las mejores prácticas internacionales que tienden, más bien, a unificarlos bajo una única tutela en materia de administración.**

- b. Con relación a áreas temáticas, el informe de mejores prácticas señala expresamente que la asignación de contingentes está consolidada en manos de las contrapartes regionales de la DICOEX, tal y como es el caso de la DIRECON en Chile, DAACI en Costa Rica, DATCO en El Salvador, DACE en Guatemala, y otros. Hacemos referencia a dicho informe que indica:

“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.”<sup>8</sup>**

Pareciera que la práctica internacional señala como un “benchmark” que dicha competencia recaiga en las direcciones de aplicación de tratados, estén dichas oficinas en los Ministerios de Economía, Industria, Comercio Exterior o Cancillería. A modo de conclusión, no se ha ubicado dicha función a nivel hemisférico, en manos de una entidad que no sea expresamente una dirección que asuma las labores de administración y aplicación de tratados.

Este no es el caso de República Dominicana, donde esta función recae en la Secretaría de Estado de Agricultura.

- c. El Departamento no tenía claridad de las notificaciones claramente asignadas a la DICOEX y a este departamento, por el Decreto de creación del CONIAT (2005), entre ellas la labor de notificación en materia de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) bajo la OMC.
- d. Existe el precedente de una consolidación similar en otra área temática, en materia de solución de controversias, a través de un decreto ejecutivo del 2007. Este antecedente marca una ruta posible y ya experimentada por el GORD para una centralización de fun-

---

<sup>8</sup> Informe Mejores Prácticas

ciones que son típicas de administración de tratados, bajo competencia de la DICOEX, en otras áreas temáticas.<sup>9</sup> De aquí que en la próxima sección se recomendará consolidar notificaciones en materia de acceso a mercado, bajo la competencia de este departamento.

- e. No existe liderazgo claro, por parte de este departamento en los foros internos interinstitucionales por áreas temáticas, para el seguimiento de los compromisos en materia de acceso a mercado. La debilidad de su liderazgo se agrava con la existencia de dos entidades que reparten en su seno el comercio, en productos agrícolas y de manufactura.

## **b. Departamento de Asuntos Legales, Institucionales y Disciplinas Comerciales**

De las entrevistas con la coordinadora de este departamento se desprende que la misma tiene a su cargo un total de 9 áreas temáticas, desde el ángulo de varios tipos de funciones:

- Seguimiento de compromisos: Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por el país en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en materia de propiedad intelectual, compras del sector público, defensa comercial, medidas de salvaguardia y políticas de competencia
- Notificaciones: Preparar las notificaciones en el ámbito bilateral, regional o multilateral en las áreas de su competencia
- Coordinar mecanismos internos: coordinar los mecanismos internos establecidos en la RD para dar seguimiento al efectivo cumplimiento de los compromisos en las áreas de su competencia. Aquí hay que estudiar su papel de “punto de contacto” bajo el CAFTA-DR en materia laboral y ambiental
- Adecuación jurídica en procesos de implementación: Dar apoyo y/o liderar con las instituciones involucradas el proceso de implementación cuando los acuerdos comerciales suscritos, así lo requieran.

### **Hallazgos Relevantes:**

Entre el departamento de acceso y el departamento analizado en este acápite se distribuyen de forma integral TODAS las áreas temáticas del CAFTA-DR, inclu-

---

<sup>9</sup> Esta recomendación debería ser aplicada a las notificaciones OMC en todas las áreas temáticas a cargo de la DICOEX.

yendo temas novedosos de “integración profunda” como derechos de la propiedad intelectual, derechos del trabajo y ambiente, bajo el CAFTA-DR.

El departamento primero tiene una cobertura en aquellos temas directamente o indirectamente ligados al área temática de acceso a mercado de las mercancías (excepto la salvedad de los productos agrícolas), o sea, propiamente acceso, normas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, textiles. Todas estas áreas están ligadas a la normativa de acceso de las mercancías.

El departamento de Asuntos Legales, Institucionales y Disciplinas Comerciales abarca prácticamente el resto de las áreas temáticas de un acuerdo comercial internacional, como lo son<sup>10</sup>:

- ✓ Derechos de la propiedad intelectual
- ✓ Compras del sector público
- ✓ Derechos del Trabajo
- ✓ Ambiente
- ✓ Políticas de competencia
- ✓ Solución de controversias
- ✓ Defensa Comercial que a su vez se desglosa en:
  - ✓ dumping,
  - ✓ subsidios,
  - ✓ medidas de salvaguardia

La coordinación de este departamento asume el papel de “punto de contacto” bajo el CAFTA-DR, y bajo los otros acuerdos comercial suscritos por el GORD en estas nueve áreas temáticas. Asimismo se asumen las labores de notificación y de liderazgo en los grupos de trabajo de coordinación interinstitucional, creados al efecto, para dar seguimiento y debido cumplimiento a estos compromisos.

Varios comentarios son apropiados, con relación a la situación de este departamento:

- a. Asume el departamento (y la DICOEX) el papel del punto de contacto en relación a los capítulos 16 y 17 del CAFTA-DR. Se hace notar en este estudio, que la regla en las otras contrapartes parte del Tratado, es que esta competencia sea asumida por los Ministerios de Trabajo y el Ministerio a cargo del tema de ambiente. Las contrapartes de administración de trata-

---

<sup>10</sup> La única área temática que no está incluida en alguna de las dos unidades está ligada al tema de creación de capacidades comerciales, bajo el capítulo 19 del CAFTA-DR.

dos solamente dan seguimiento y notifican en esta materia, pero no asumen de forma directa liderazgo en cuanto a ser “punto de contacto” frente al resto de las contrapartes comerciales.

- b. Aunque incluimos como área “política de competencia”, en realidad contabilizamos 9 áreas temáticas, dado que solamente habrá efectiva labor en esta materia, en el tanto se ponga en vigencia el European Partnership Agreement (EPA) con la Unión Europea. Ni el CAFTA-DR, ni los TLCs suscritos por el GORD, ni la OMC tienen normas en materia de política de competencia. El EPA sí tiene un capítulo en esta materia.
- c. En materia de solución de diferencias se aplica la consolidación de esta área temática de todos los FOROS bajo el cual el GORD tiene compromisos. La Resolución 610-05 establece que la DICOEX deberá “brindar apoyo administrativos a los tribunales arbitrales contemplados en los tratados y acuerdos.”<sup>11</sup> Aunada a dicha resolución, la consolidación expresa de la rectoría de la DICOEX en materia de solución de controversias tiene su marco jurídico en el Decreto Presidencial Número 610-07, bajo el cual se centralizan los diversos mecanismos de solución de controversias bajo la tutela de la DICOEX. La DICOEX y el departamento bajo análisis tiene a su cargo la resolución de conflictos bajo los siguientes foros:
  - ✓ Organización Mundial del Comercio (foro multilateral)
  - ✓ Tratados Bilaterales de Inversión (conocidos por sus siglas en inglés como BIT)
  - ✓ TLC incluyendo CAFTA-DR. Bajo el CAFTA-DR hay que además incluirse varios mecanismos de solución de controversias, como el contenido en el Capítulo XX (general), o aquellos específicos, como el mecanismo inversionista-Estado (Inversiones), de ambiente y de derechos del trabajo.

Algunos socios comerciales como en el caso de Chile disponen de una oficina especializada que se aboca únicamente a la resolución de conflictos, dada la relevancia del área temática.

**Como reflexión final del análisis de este departamento indicamos que bajo su seno se integran la mayoría de las áreas temáticas del DR-CAFTA, lo que podría considerarse un recargo importante.**

### **c. Departamento de Análisis Jurídico: -funciones y hallazgos relevantes-**

---

<sup>11</sup> Resolución 610-05, artículo 9 inciso e).

Este departamento no está incluido en el último organigrama consignado por la DICOEX, pero existe en el organigrama que responde a la estructura actual de la DICOEX.

De la entrevista realizada a la persona a cargo de este departamento, se desprende que la misma tiene a su cargo las siguientes labores:

- ✓ Labores de divulgación tales como boletines quincenas de publicación en diario de circulación nacional
- ✓ Labores de divulgación plasmadas en el documento explicativo del CAF-TA-DR

Asimismo, la persona responsable de este departamento y su subalterna directa bajo la misma, están a cargo del área temática de solución de controversias, tal y como se visualiza desde la óptica legal, consolidados los diversos foros tanto a nivel multilateral (OMC), como de tratados de libre comercio y de tratados de inversión bilateral. Sin embargo, aunque la función de solución de controversias **está de facto** en manos de la coordinadora de este departamento, **bajo la estructura actual**, le compete al Departamento de Asuntos Legales, Institucionales y Disciplinas Comerciales.

En la práctica, esto significa que la coordinadora de este departamento, tiene doble “sombbrero” siendo responsable directa de este departamento, pero ejecutando las labores jurídicas de dar apoyo en la resolución de conflictos en calidad de subalterna de la coordinadora del departamento previamente analizado. Esto implica que en la única labor jurídica efectuada al amparo de este departamento, no es realmente una función que está consignada como tal bajo el organigrama.

Este departamento se aboca prioritariamente a temas de divulgación. Carece esta unidad, al momento de las entrevistas, de iniciativas para revisión de entornos legales de otros socios comerciales o del mismo entorno de República Dominicana. En otras palabras, este departamento no está realizando funciones que correspondan a análisis jurídicos.

Ante la carencia real de funciones específicas en el ámbito de análisis jurídico, y como parte del proceso de rediseño de la DICOEX, se consigna en el capítulo III el establecimiento de funciones concretas para este departamento.

#### **d. Unidad de fortalecimiento de las capacidades comerciales:**

Este departamento consolida y centraliza de forma bastante efectiva y apropiada la función de fortalecimiento de la creación de capacidades de la República Dominicana, a través de un adecuado uso de la cooperación externa a cargo de los

diferentes cooperantes. Este departamento es contraparte de varios proyectos ligados al fortalecimiento de la gestión del comercio exterior, como el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los proyectos de fondos de USAID (como el bilateral IP CAFTA-DR y el regional CRT), entre otros. Tiene bajo su responsabilidad ser la contraparte dominicana bajo el Capítulo 19 del CAFTA-DR, que establece el Comité de Creación de Capacidades.

En la práctica, dicha unidad no solo es el punto de contacto con los distintos representantes de cooperantes para la canalización de iniciativas dirigidas tanto a la misma DICOEX como a otras entidades gubernamentales y el sector privado, sino que además ejerce funciones afines como la revisión de Términos de Referencia, y da soporte operativo y logístico a muchas de las capacitaciones tendientes a crear capacidades comerciales que se imparten en la República Dominicana.

Las funciones ejercidas por este departamento corresponden con bastante exactitud y fidelidad a las consignadas por el coordinador del departamento, tanto en la entrevista realizada con la consultora, como aquellas para las cuales se establecen procesos de trazabilidad bajo la preparación de la certificación ISO 9001.

En el próximo acápite se consolidan las funciones que efectivamente son ejercidas por el departamento.

#### **e. Unidad de Promoción y Aprovechamiento**

De la entrevista realizada a la coordinación de este departamento se desprende que la misma está abocada a funciones relacionadas prioritariamente con:

- ✓ Apoyo logístico y operativo con las oficinas externas de la DICOEX radicadas en Washington DC y New York y,
- ✓ Elaboración y revisión de proyectos dirigidos al sector productivo, académico y de pequeña y mediana empresa (PYMES) esencialmente captados a través de las oficinas en el exterior.

El desempeño de la primera tarea se realiza bajo los parámetros de apoyo a las oficinas externas para que éstas posicionen la oferta exportable de la República Dominicana en los Estados Unidos de América, bajo el CAFTA-DR. Sin embargo, bajo este mismo criterio, y como resultado de la entrevista efectuada, se consigna la consideración de que la atracción o fomento de Inversión Extranjera Directa, es competencia directa del Centro de Exportaciones e Inversiones (CEIRD) por lo cual dicha Unidad no genera apoyo a las oficinas externas para dichas labores, en aras de evitar una reconocida duplicidad de funciones. No que-

da clara de la entrevista, el nivel de colaboración y cooperación entre la DICOEX, a través del departamento y de sus oficinas en el exterior, y el CEI-RD.

De la entrevista, se desprende que las labores entre las dos oficinas externas se diferencian bajo los parámetros siguientes:

- ✓ La oficina en Washington DC cumple prioritariamente una labor de articulación con entidades del gobierno estadounidense, bajo el CAFTA-DR. Adicionalmente, se le reconoce que cumple una misión de “captación” de posible cooperación externa de distintas agencias donantes.
- ✓ La oficina en New York sirve para generar un “acercamiento a la diáspora dominicana” en dicha ciudad. En relación a la misma se considera que su labor radica en el posicionamiento de la Oferta Exportable de RD, pero se hizo mención que su labor no consiste en atraer inversión estadounidense, para no “duplicar funciones con el CEI-RD”.

La otra labor que se desempeña a través de este departamento comprende la preparación de proyectos dirigidos al sector productivo dominicano, que han podido ser ubicados a través de las oficinas externas. En este aspecto, y para ilustrar este punto, al momento de la entrevista se estaba elaborando un proyecto sobre PYMES artesanales.

### **Hallazgos relevantes:**

Con relación a la primera labor determinada como propia por el departamento, debe destacarse que la misma funge como apoyo logístico y operativo de las oficinas del exterior. Con relación a esta tarea, se destacan los siguientes comentarios:

- a) No existe claridad sobre si este mismo tipo de apoyo debe prestarse a la oficina regional en Santiago.
- b) No existe claridad sobre el grado de coordinación entre la labor de este departamento de “enlace-liaison” y entre las oficinas externas con relación a entidades gubernamentales como el CEI-RD, a cargo del tema de inteligencia comercial. Se reconoce una potencial duplicidad de labores con el CEI-RD en materia de atracción de IED, pero se desconoce la misma posible duplicidad en materia de incremento de las exportaciones y posicionamiento de la Oferta Exportable Dominicana.
- c) No existe claridad sobre el grado de coordinación entre la labor de este departamento y las oficinas externas con la representación diplomática del GORD en Washington DC y con la sede de la Cancillería en RD. No solo no existe claridad, sino que se consigna que existen fricciones entre la Embajada del GORD en WDC y la oficina de la DICOEX en el exterior.

- d) **Se desprende que existe poco grado de coordinación entre el departamento –y las oficinas en el exterior- y otras entidades gubernamentales –en especial el CEI-DR- que tienen bajo su tutela la “inteligencia comercial” del GORD.**

Con relación a la tarea de elaboración de proyectos hay dos elementos a considerar:

- a) Ausencia aparente de coordinación con el CEI-RD
- b) Ausencia de perfiles de proyecto utilizados bajo parámetros utilizados por cooperantes como USAID o BID.

**En ambas labores, basado en “mejores prácticas regionales” procede realizar la separación de los conceptos oficinas abocadas a la aplicación de Tratados o cuya labor sea de “Inteligencia Comercial”:**

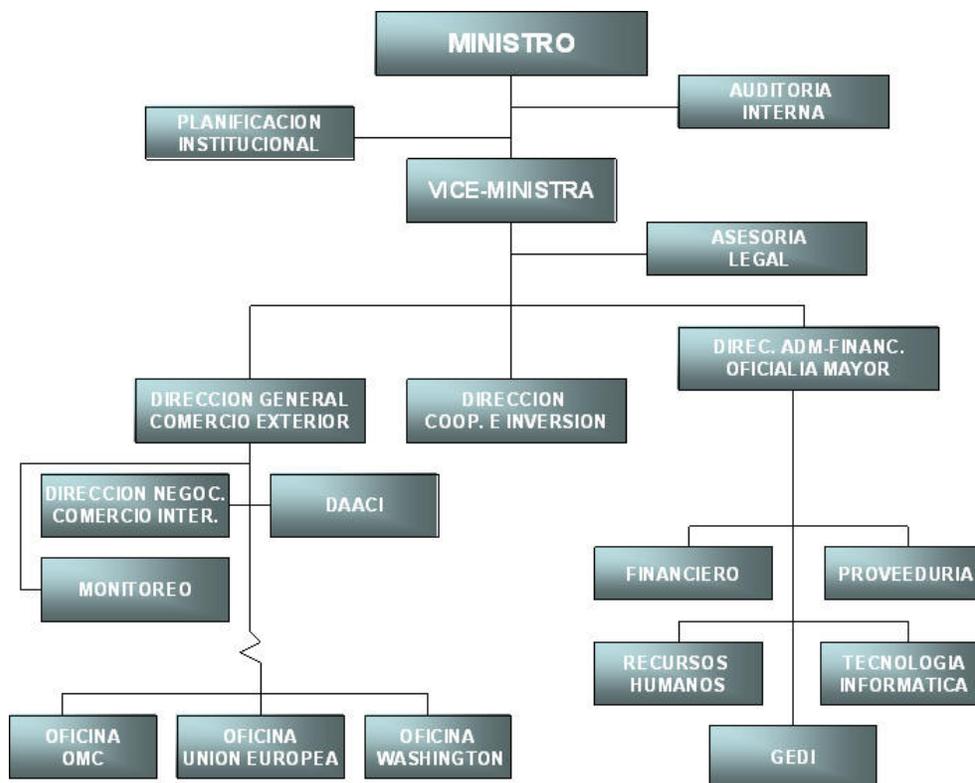
#### **Aplicación/administración de acuerdos:**

Hay labores de apoyo en la administración y aplicación de tratados que pueden ser ejercidas y asumidas por oficinas en el extranjero. Hay mejores prácticas que sustentan este tipo de iniciativas. Bajo el parámetro de “mejores prácticas” existen contrapartes regionales que poseen oficinas en el exterior que cumplen la misión de apoyo en la aplicación y administración de acuerdos comerciales o bajo el sistema multilateral de comercio de OMC.

Dos ejemplos de “mejores prácticas” se perfilan con el caso de México y Costa Rica, cuyas oficinas de aplicación de tratados (Secretaría de Economía y Ministerio de Comercio Exterior) cuentan con oficinas en el exterior que apoyan directamente en la sede del socio comercial preferente.

Este es el caso de Costa Rica que posee tres oficinas externas que se reflejan en el cuadro que se adjunta a continuación:

#### **Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica Estructura Organizacional**



**En el cuadro anterior se muestra la estructura del Ministerio de Comercio Exterior y las tres oficinas que apoyan, en sede externa, la adecuada aplicación y administración de tratados.**

El Ministerio de Comercio Exterior cuenta con tres oficinas externas:

- ✓ La representación ante la OMC en Ginebra responde directamente al Ministerio de Comercio exterior –ergo no a Cancillería- y ha dado grandes y generosos resultados, respondiendo a las labores típicas de la administración de tratados o anexos en este caso de OMC. Esta fue la primera oficina o representación creada en el extranjero, y tiene su soporte legal en la misma ley de creación del Ministerio desde 1996. La Delegación Permanente ante la Organización Mundial del Comercio, como parte del Ministerio de Comercio Exterior, depende para todos los efectos del mismo. La DAACI coordina directamente el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en el sistema multilateral de comercio. El Embajador costarricense ante OMC es el jefe de dicha delegación, y goza de independencia frente a la Cancillería.
- ✓ La oficina en Washington DC para el seguimiento de temas relacionados a CAFTA-DR y que ha probado su utilidad a la hora de la implementación del mismo.
- ✓ La oficina externa en Bruselas ha sido de enorme utilidad para el monitoreo de situaciones específicas como la presentada por el banano y para

“lobby” en materia de Sistemas Generalizados de Preferencias. Esta oficina fue creada luego de la “amenaza” de la Unión Europea de “graduar” a Costa Rica del SPG Régimen Droga, al ser considerada sumamente competitiva, y no apta para recibir apoyo a través de un sistema generalizado de preferencias (2003).

Es de primordial interés recalcar que estas oficinas responden directamente a COMEX, están supeditadas al mismo para todo efecto y están abocadas a la realización de tareas que caen bajo la línea de “administración y aplicación de anexos o TLCs.

Con relación al personal asignado a estas oficinas externas, el Ministerio procura minimizar los gastos y maximizar los resultados. Por ello, es esencial una excelente dinámica de coordinación con las Embajadas en dichas sedes. Por ejemplo, la delegación en Estados Unidos está compuesta de dos personas y utilizan las instalaciones de la Embajada. Para la oficina de Bruselas se cuenta con un funcionario que está asignado a la sede de la Embajada costarricense ante la Unión Europea, pero que funciona con independencia con relación a la Cancillería. Solamente la Delegación Permanente ante la OMC goza de infraestructura y mayor número de funcionarios pero debe tenerse presente que dicha delegación cumple una función integral de negociar, dar seguimiento y aplicar/administrar los compromisos asumidos por el país ante la OMC.

La Secretaría de Economía de México, por su parte, cuenta con una oficina “nafa” en Washington DC, con oficinas en diversos socios comerciales, como la Unión Europea y Japón, entre muchas otras.

### **“Inteligencia comercial”:**

Las labores de “inteligencia comercial” que han sido asumidas por oficinas externas generalmente le competen a entidades de promoción de exportaciones. Dos casos han sido mejores prácticas. En el caso de CR, las oficinas en el exterior están bajo la tutela de PROCOMER (Promotora de Comercio Exterior). Procomer cuenta con oficinas de “inteligencia comercial” y promoción de la OED de CR en casi todos los países con que cuenta con TLCs, incluyendo a República Dominicana. Chile también cuenta con una entidad de trayectoria sumamente distinguida, conocida como ProChile.

En ambos casos, tanto el costarricense como el chileno, dichas oficinas en el exterior están abocadas prioritariamente a la labor de “inteligencia comercial” y dependen de instituciones equivalentes al CEI-RD. En el caso de Costa Rica, las oficinas de PROCOMER mantienen una estrecha vinculación tanto con la Cancillería como con las oficinas externas de COMEX. Las oficinas de ProChile tam-

bién mantienen un fuerte ligamen con la DIRECON como parte de la Cancillería chilena.

#### **f. Departamento de Análisis e Inteligencia Comercial**

Este departamento realiza como parte de sus labores algún grado de análisis comercial y algún tipo de diagnóstico de carácter básico, pero todavía no ha alcanzado conciencia de su potencial real. En el entorno dominicano existe la carencia de una entidad pública que genere estudios, análisis y formulaciones de políticas comerciales con relación al desempeño actual y futuro de los acuerdos comerciales suscritos o por suscribir por el GORD. Este debería ser el papel llamado a cumplir por este departamento.

Asimismo, y en igual medida, dicha unidad requiere de una labor urgente de posicionamiento ante los denominados “clientes internos” y “clientes externos” de la DICOEX. Por clientes internos nos referimos a la misma DICOEX, a otras instituciones públicas y a la Presidencia de la República. Por clientes externos nos referimos al sector productivo, los gremios dominicanos, los medios de comunicación y en general, la sociedad civil.

Actualmente, este departamento tiene recurso humano suficientemente apto para llegar a constituirse en el departamento “emblemático” de la DICOEX. Se hará una descripción de algunas de las funciones que debería, con base en mejores prácticas, ser asumida por dicha unidad. Aunque en la realidad algunas de estas funciones son tímidamente asumidas, este departamento requiere un fortalecimiento legal –determinación de funciones precisas- y apoyo urgente para aumentar la gama de servicios que pueden ser ofrecidos al usuario dominicano. Ese apoyo sería deseable tomara la forma de pasantías, para lo cual se recomiendan las contrapartes costarricense o chilena, en ese orden. Tomando en consideración, la experiencia chilena y costarricense, se menciona a continuación una serie de servicios no prestados en su integralidad en el presente, pero que pueden ser fácilmente incorporados en forma plena bajo la cotidianidad de funciones de este departamento. En el capítulo III se ajustan estos servicios en un formato que pueda ser posteriormente recogido como insumo para la determinación de funciones bajo un reglamento interno.

En el informe de las mejores prácticas se retoman los elementos fundamentales destacados en la experiencia costarricense. El Ministerio de Comercio Exterior cuenta con una unidad de monitoreo a cargo de la recopilación, análisis y procesamiento de los datos comerciales y estadísticos del país. Este departamento se ha convertido en fuente de consulta obligada para lo que considera son sus clientes “internos” y “externos”.

La autora se permite una referencia directa al informe de mejores prácticas, donde se recabó dicha información con base en la entrevista realizada a su director. Esto arroja luz a los potenciales servicios que puede y debe brindar la correspondiente unidad dominicana:

“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

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.
- 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”<sup>12</sup>. El “pep” tramita el 95% de las consultas, hechas al Ministerio de Comercio Exterior. Si llegan de forma directa, el Jefe del departamento, 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.”

Ninguno de estos servicios es brindado de forma plena por los funcionarios de este departamento en la DICOEX. Para ampliar y mejorar la gama de servicios prestados se recomienda pasantías en el exterior para cotejar sus funciones con las ejercidas por contrapartes que sí están brindando este tipo de servicios a sus clientes tanto internos como externos.

Esto permitirá en el mediano plazo la creación de una cultura institucional que debe responder a las directrices de una base legal –a través de un reglamento interno que defina con precisión las funciones del departamento- como a un posicionamiento que debe irse fomentando de dicha unidad, especialmente frente al sector privado. Una vez asumido ese papel, es difícil hacer marcha atrás en detrimento del servicio brindado, dado que los usuarios se acostumbran a solicitar información, datos comerciales y estadísticos e incluso diagnósticos a este tipo de unidades. La generación de datos que permitan la evaluación periódica de la aplicación y desempeño de los acuerdos de libre comercio genera información pública, debe ser parte de los servicios invaluable para la medición del aprovechamiento de los Tratados, que debe prestar este departamento y debe esperar el sector privado dominicano.

Como reflexión final, que se reflejará en el capítulo III con la propuesta de reestructuración, no solamente se deben describir con exactitud el tipo de funciones esperadas de dicha unidad sino debe ajustarse la designación del departamento. Reitero que no es la elección considerada más afortunada su reconocimiento como “unidad de análisis e inteligencia comercial”, por lo que se recomienda su cambio de título. Debemos recordar que la materia de “inteligencia comercial” no es una labor considerada como “típica” de las oficinas de aplicación y adminis-

---

<sup>12</sup> Pep: punto de enlace permanente, al que se hace mención como “mejor práctica” bajo el rubro de Manejo de Información, Consultas y Reclamos.

tración de tratados. Esta labor compete en general a instituciones como los Ministerios de Relaciones Exteriores y se comparte, cuando existen, con instituciones como el CEI-RD para el caso de la República Dominicana.

#### **f. Unidad de Proyectos Especiales**

Se consignan como funciones de este departamento dos proyectos concretos:

- a) La actualización y mejora continua de la página Web relacionada con la DICOEX
- b) La responsabilidad de ser contraparte institucional en el proceso de preparación para que la DICOEX sea certificada ISO 9001:2000

Estas dos funciones son las únicas labores que son realizadas por esta nueva unidad que como su nombre lo indica, está a cargo específicamente de “proyectos especiales”.

La primera función ha estado con relativo poco movimiento en los últimos meses, dado que no se han consignado, a la fecha de la última visita a la DICOEX en setiembre 2008, mayores avances.

La segunda función de este departamento pasará de ser un proyecto particular a ser parte de las labores específicas y cotidianas que hay que incorporar a la DICOEX en caso de certificarse ISO 9001, por un auditor externo. En caso de lograr alcanzar dicha certificación, las labores propias de auditorías y revisión de procesos deben ser integrados como labores propias de la institución, según previsiones al momento de este escrito, serán asumidas por el Departamento Ejecutivo de la Dirección.

Previsiones con relación a las funciones que creará la certificación ISO 9001 son contempladas como parte del proceso de reestructuración y la asignación de funciones nuevas de la DICOEX. Estas previsiones contaron con el aporte de la consultora contratada bajo el proyecto de ISO 9001. Estas previsiones no solo se reflejan en términos de funciones sino también de recurso humano que debe ser previsto para integrarse en la nómina de la DICOEX. Como parte de esta reestructuración, se toman las previsiones del caso, ya que la certificación ISO 9001 es todavía un proceso en construcción, que no ha alcanzado su madurez, que se obtendrá con la efectiva certificación de la institución.

La revisión de este departamento se constituye en labor perentoria de la consultoría, a fin de elaborar una propuesta viable que tiene dos opciones: sea dotar al departamento con labores específicas o redistribuir sus funciones entre otras unidades de la DICOEX.

En este sentido, todo aparece apuntar a que si el departamento ejecutivo de la DICOEX efectivamente asume las funciones de gestión de calidad, cuando se presente la necesidad –a su certificación- entonces, este Departamento sencillamente sería eliminado, ya que al no contar con funciones específicas no tendría razón de ser.

#### **D. Mecanismos de Coordinación Interinstitucionales**

De las entrevistas realizadas al recurso humano de la DICOEX se desprende la existencia de algunos mecanismos de coordinación entre la Dirección y otras entidades gubernamentales en áreas temáticas concretas. El nivel de tratamiento es sumamente dispar, ya que el nivel de formalidad de los mecanismos existentes –cuando los hay-, varía substancialmente, dependiendo del área temática.

Dos mecanismos claramente establecidos se ubican en las materias de medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio. En otras áreas temáticas hay un tratamiento más informal, como servicios o creación de capacidades. En algunas otras áreas temáticas, como acceso a mercado, reglas de origen o facilitación del comercio, no existe ningún tipo de mecanismo de coordinación entre la DICOEX y las otras entidades gubernamentales que co-administran el comercio exterior de la República Dominicana.

Como primera referencia, antes de iniciar un análisis más detallado de los mecanismos de coordinación existentes, se presentan los mismos divididos por áreas temáticas:

- Para la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio existen vía decreto dos Comités Nacionales formalmente establecidos.
- Para la aplicación y administración del resto de las áreas temáticas, el nivel de coordinación es informal, y depende de la materia.

- **Análisis de los Comités Nacionales:**

Existen dos decretos ejecutivos tendientes a la conformación de Comités Nacionales para la aplicación de dos áreas temáticas concretas:

- ✓ Medidas sanitarias y fitosanitarias (Decreto Ejecutivo 515-05) y el consiguiente Reglamento Operativo del Comité de fecha 29 de mayo del 2007.
- ✓ Obstáculos Técnicos al Comercio (Decreto Ejecutivo 633-06).

**Medidas Sanitarias y Fitosanitarias:** En el caso del decreto número 515-05, que crea el Comité Nacional para la Aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, su ámbito de aplicación es el foro multilateral de la OMC, el DR-CAFTA y cualquier otro acuerdo comercial suscrito por la República Dominicana.

Este Comité cuenta con un reglamento emitido en el 2007, donde se detalla su funcionamiento y operatividad. Es el único Comité que tiene consignadas, bajo la vía reglamentaria, su organización, funciones ejercidas por la Presidencia y la Secretaría del Comité, representación de sus miembros, reuniones del Comité (tipo, frecuencia, forma de convocatoria), establecimiento de quórum y mecanismos de adopción de decisiones, entre otros.

La creación y composición del Comité está establecida en el primer artículo del Decreto, que transcribimos a continuación:

“Se crea el Comité Nacional para la aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. El mismo estará integrado por:

- La Secretaría de Estado de Agricultura, representada por la Dirección de Sanidad Vegetal y la Dirección General de Ganadería, representada a su vez por la Dirección de Sanidad Animal. El Director de Sanidad Vegetal fungirá como Presidente del Comité durante los primeros dos años.
- La Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Agricultura (CNA), fungirá como Secretaría del Comité.
- La Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, representada por el Departamento de Control de Riesgos de Alimentos y Bebidas, y el punto de contacto del CODEX ALIMENTARIUS: Miembro.
- La Secretaría de Estado de Industria y Comercio, representada por la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales, y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR): Miembro.
- La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, representada por el Departamento de Normas Ambientales: Miembro.
- La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, representada por el Encargado (a) de Asuntos Científicos y Tecnológicos, y el Encargado (a) de Negociaciones Comerciales: Miembro.
- La Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), representada por un funcionario directivo: Miembro.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Decreto Número 515-05 que crea el Comité Nacional para la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Artículo 1.

El Comité es presidido por la Secretaría de Estado de Agricultura, representada por la Dirección de Sanidad Vegetal, que ostenta la presidencia en los primeros dos años de vigencia del decreto.

Tal como lo consigna la normativa del Decreto y su Reglamento operativo, la DICOEX es miembro del Comité, pero no ejerce su presidencia. Dentro de la DICOEX, compete al departamento de Acceso a Mercados atender estas reuniones, que se efectúan varias veces al año. Esta área temática específica de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias es, por la materia, de la competencia directa de la Secretaría de Estado de Agricultura.

Este es el único Comité para la adecuada aplicación y monitoreo de un área temática de comercio exterior que cuenta con una normativa de soporte apropiada, tanto en su creación como en su operatividad. Esta es la mejor práctica de coordinación interinstitucional ubicada en la materia de administración de tratados, por área temática. Por el tratamiento de área temática recae fuera del área de cobertura de la DICOEX.

**Obstáculos Técnicos al Comercio:** El decreto número 633-06 establece la creación del Comité Nacional para la Aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A la fecha actual, no se ha emitido reglamento operativo para el funcionamiento del Comité.

El artículo primero del Decreto establece la creación del Comité Nacional para la Aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, indicando que sus integrantes son:

- a) La Secretaría de Estado de Industria y Comercio, representada por la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), quien lo presidirá, y la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales (DICOEX que fungirá como Secretaría del Comité).
- b) La Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, representada por el Comité Nacional del CODEX ALIMENTARIUS (CONCA).
- c) La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, representada por el Departamento de Normas Ambientales.
- d) La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, representada por el Encargado de la Oficina Coordinadora de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales.
- e) La Secretaría de Estado de Agricultura, representada por la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Agricultura (CNA).
- f) El Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), representado por el Departamento de Normas e Incentivos.

- g) El Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI), representado por el Encargado del Área de Gestión de Calidad y Acreditación.

La lista de funciones del Comité del artículo 2 del Decreto, está ligada expresamente al foro multilateral de la OMC. Sin embargo, dicho Comité opera de forma tal, que cubre bajo su tutela el foro del DR-CAFTA.

El Departamento de Acceso a Mercado representa a la DICOEX en las reuniones del Comité. La DICOEX funge como Secretaría del Comité pero no lo preside.

**Las otras áreas temáticas del DR-CAFTA:** Como remanente en gran medida, de las gestiones de coordinación interinstitucional, realizadas tanto a nivel de negociación como durante el proceso de implementación del DR-CAFTA, existen mecanismos de coordinación que operan “de facto”. Estos mecanismos no cuentan con legislación de soporte, ni con una estructura definida ni liderazgo previamente designado. De las entrevistas realizadas al recurso humano de la DICOEX, se detectaron mecanismos de coordinación, por área temática, que operan de manera informal y son convocados de forma “ad hoc”, bajo la cobertura del DR-CAFTA. En particular, haremos mención algunas áreas temáticas, en las cuales se ha observado, en alguna medida, coordinación interinstitucional:

- En el caso del área temática de servicios, la iniciativa de reunir varias entidades públicas, se ha dado bajo el impulso y liderazgo del Banco Central. En el año en curso, la DICOEX consigna únicamente una reunión en esta área temática, en la que participó el departamento de Disciplinas Comerciales.
- En el caso de la coordinación interinstitucional en materia de creación de capacidades, este tema es el único liderado expresamente por la DICOEX, y se ha reunido varias veces en el transcurso del año, para tratamiento de temas varios. El departamento de Fortalecimiento de la Creación de Capacidades ha demostrado amplia capacidad de convocatoria y seguimiento de estas reuniones.
- En propiedad intelectual se ha dado una coordinación fluida con ONAPI, que más obedece a buenas relaciones humanas, que a algún tipo de mecanismo con reglas preestablecidas. Esto también es el caso en materia de medio ambiente. En ambos casos, no hay mecanismos de coordinación formales, con reuniones periódicamente establecidas y se integran de forma “ad hoc”, dependiendo de las necesidades o urgencias que se presenten en la administración de estas áreas temáticas.

- En otros ámbitos, como el laboral, todavía no hay siquiera un funcionario designado como punto de contacto, por dicha institución, por lo que se complica todavía más la coordinación, aunque sea a nivel meramente informal.

Los hallazgos más relevantes derivado del análisis de los mecanismos de coordinación por áreas temáticas son:

- carencia de instrumentos de coordinación por áreas temáticas homologados, armonizados y regulados.
- las áreas temáticas que cuentan con soporte legal no corresponden por su materia, a áreas bajo el liderazgo directo de la DICOEX.
- existen áreas temáticas que no cuentan con ningún tipo de coordinación, ni siquiera bajo la modalidad de reuniones informales, como sería el caso de acceso a mercado, reglas de origen, facilitación del comercio, entre otros.

Más allá de los mecanismos de coordinación por áreas temáticas específicas, se señala la ausencia de instrumentos de coordinación a nivel de Directores, en un ámbito de aplicación más integral. No se está pretendiendo recuperar la experiencia fallida del CONIAT, sino un mecanismo de coordinación a nivel de Directores, que pueda dar tratamiento integral a la administración de tratados y permita la prevención de futuros conflictos en la aplicación de los mismos.

### **E. Conclusiones generales:**

Los hallazgos supra y las conclusiones generales que se consignan a continuación son retomados en el capítulo III con propuestas específicas para aplicar medidas correctivas, en el marco de un proceso de reestructuración de fácil y expedita aplicación:

1. Los distintos departamentos no cuentan con descripción de funciones contempladas de forma apropiada en una regulación interna.
2. Los coordinadores de departamento, salvo algunas excepciones, no tienen claridad sobre las funciones que competen a sus unidades. Esto tiene un ligamen directo con la ausencia de marco regulatorio, y no debería considerarse una crítica al recurso humano de la DICOEX.
3. Existen departamentos que son claramente debilitados por la existencia de duplicidad de funciones ejercidas por otras instituciones públicas. Este es el caso del departamento de acceso a mercado. Es por ello, que es válida una reflexión sobre la pertinencia de la administración de tratados en manos de varias entidades públicas.

4. Existen unidades que están claramente recargadas en materia de áreas temáticas. No puede recargarse prácticamente de forma integral todas las áreas temáticas del CAFTA-DR en dos unidades. Esto es insostenible si se considera que el EPA agregará una carga de labores seria, al constituirse en importante foro adicional, en corto plazo. Debe repartirse la carga de las áreas temáticas como mínimo en otra unidad adicional.
5. La unidad de “análisis jurídico” requiere funciones específicas, que serán señaladas en el capítulo III como parte de la propuesta de reestructuración.
6. Existen unidades que podrían mejorar los servicios brindados a los usuarios públicos y privados dominicanos. El caso más relevante es la unidad de “análisis e inteligencia comercial”. Hay que guiar un acercamiento hacia su función final: recopilar, análisis y procesar datos comerciales y estadísticos, en aras de servir de fuente de información a clientes internos y externos.
7. Hay unidades que solamente requieren tener sus funciones presentadas de forma escrita, para permitir una consolidación en el tiempo, pero no requieren mayor apoyo. Este es el caso del departamento de fortalecimiento de capacidades.
8. Hay unidades que requieren fortalecer su ligamen con otras instituciones públicas, como el caso del departamento de Promoción y Aprovechamiento. Debe además revisarse el concepto de cuales son las funciones de las oficinas externas y la regional de Santiago, a fin de canalizar las funciones de este departamento como enlace entre la sede y estas dependencias de la DICOEX.
9. Debe evitarse incursionar en materia de promoción comercial y elaboración de proyectos, sin el ligamen apropiado con las instituciones que gubernamentalmente detentan esa función. Debe entonces revisarse esa función del departamento de Promoción y Aprovechamiento, para brindar el servicio de conformidad con el MOU que ha firmado con el CEI-RD y cualquier otra institución que tenga competencia en este tipo de materia.
10. Es recomendable que la unidad de proyectos especiales sea eliminada, y sus funciones sean asimiladas por otras unidades.
11. Las funciones de información al público están dispersas en todas las unidades. Hay que enfrentar un tema de duplicidad de funciones y promocionar un tema de rendición de cuentas (“accountability”). Este tema se retoma con algunas sugerencias de fácil aplicación en el capítulo III.
12. Hay servicios que no están siendo brindados por la DICOEX. Este tema se retoma en el capítulo III con propuestas de fácil apropiación, como gestión electrónica de consultas y la resolución de reclamos al amparo de los tratados de libre comercio.
13. Dentro de estos servicios hay uno que se contempla en la DICOEX de forma fragmentada, pero que requiere una mención especial: la función de notificación. Es deseable consolidar como parte de la aplicación de

acuerdos y anexos OMC, las notificaciones en una sola entidad pública. La DICOEX es la opción idónea para asumir esta función bajo el GORD. Se hace una propuesta al respecto en forma de funciones específicas en para cada unidad que tenga a cargo áreas temáticas, en el capítulo III de este informe.

14. La forma más sencilla y expedita para generar un valor agregado en algunas de las dependencias de la DICOEX son pasantías en contrapartes regionales, que se manejen en condiciones equivalentes a las presentes en RD. Esto es especialmente valioso en el ámbito del monitoreo del comercio exterior y en la asimilación de servicios nuevos para otras unidades. En el capítulo III se harán algunas recomendaciones puntuales al respecto.

## **SECCIÓN IV**

---

# **PROPUESTA DE REESTRUCTURACION DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (DICOEX) DE REPUBLICA DOMINICANA**

## **SECCIÓN IV**

### **PROPUESTA DE REESTRUCTURACION DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (DICOEX) DE REPUBLICA DOMINICANA**

---

La exitosa inserción de la República Dominicana al comercio internacional está marcada por varias etapas de gran importancia, como su adhesión al sistema multilateral del GATT-OMC, un proceso de apertura de su mercado doméstico y la negociación de importantes acuerdos comerciales internacionales, como el CAFTA-DR y el EPA con la Unión Europea.

La puesta en vigencia del CAFTA-DR implicó el cumplimiento de una serie de compromisos de adecuación jurídica de su marco interno que tuvo como contraparte doméstica la necesidad de consolidar una entidad pública que pudiera tener a su cargo la posterior administración y aplicación de dicho TLC. En ese contexto, se fortalece la DICOEX, que fue gestada prioritariamente a la luz de la agenda de implementación del CAFTA-DR.

Una vez superado el arduo proceso de implementación del CAFTA-DR se abre un escenario interno que contiene sus propios retos y que amerita un tratamiento individualizado para fortalecer tanto institucional como legalmente a la DICOEX como entidad gubernamental a cargo de la administración y aplicación de los acuerdos comerciales suscritos por el GORD.

Como mencionamos en la sección introductoria, el diseño de esta propuesta de reestructuración se sustenta en gran medida en un diagnóstico basado en el análisis exhaustivo realizado del marco jurídico, estructura, funciones, servicios y mecanismos de coordinación por la DICOEX a la fecha. Este diagnóstico se nutre del Informe de Mejores Prácticas realizado en el I Semestre del 2008 y en el Diagnóstico de Evaluación de la DICOEX emitido a finales del II Semestre del 2007. Adicionalmente, se toman en consideración valiosos aportes del Estudio Legal realizado por la consultora Mariel León a través del proyecto BID.

Esta consultoría tiene la ventaja de ser un complemento idóneo a la preparación simultánea que se realiza a nivel de gestión interna de la DICOEX para ser certificada ISO 9001 y aporta elementos sumamente valiosos en materia de las funciones realmente asumidas por el personal de la DICOEX y la correspondiente trazabilidad de estos procesos.

Reiteramos la utilidad de la revisión de mejores prácticas en contrapartes regionales en los ámbitos de estructura, funciones, marco jurídico, áreas temáticas

administradas y servicios brindados por las mismas en materia de administración de tratados.

A partir de dichas mejores prácticas y una evaluación de la situación interna de la DICOEX se ha establecido un “mapa de ruta” para lograr fortalecer la institucionalidad de la DICOEX en aras de una correcta aplicación y administración de los tratados en la República Dominicana.

Dicho “mapa de ruta” del proceso de rediseño de la DICOEX se desglosa en dos grandes momentos:



### MAPA DE RUTA CONSENSUADO

Objetivos	Acciones	Fecha
Rediseño de la DICOEX	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Diseño de Modelo de la DICOEX                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión Interna -Oficina Central-</li> <li>Oficinas en el Exterior</li> </ul> </li> <li>→ Aprobación de Diseño y Mapa de Ruta</li> <li>→ Revisión de capacidades de recurso humano para recomendaciones</li> <li>→ Estudio de requerimientos y adecuación de recurso humano existente</li> <li>→ Recomendación de nuevas plazas</li> </ul>	Julio 08 Agosto 08



## MAPA DE RUTA CONSENSUADO

Objetivos	Acciones	Fecha
Creación de Soporte Jurídico	<p>→ <b>Adecuación de Anteproyecto a nuevo modelo de la DICOEX</b> Rectoría - funciones generales – Eliminación de dispersión - inclusión de mejores practicas: (OMC, consolidación de notificaciones, relación con entidades públicas y privadas, etc.)</p> <p>→ <b>Recomendaciones de Reglamento Operativo del Anteproyecto:</b> funciones específicas y estructura</p>	<p>Inicia Julio 08</p> <p>II semestre 2008</p>

Debe destacarse que el lineamiento subyacente a la propuesta de rediseño de la DICOEX es realizar una propuesta de reestructuración “hecha a la medida” que contemple la situación real de la DICOEX, carencias detectadas, mejores prácticas apropiables y elementos requeridos propios y muy particulares del entorno en que se sitúa la DICOEX.

Una breve descripción de los principales resultados del análisis de la situación real de la DICOEX y de potenciales medidas correctivas a corto plazo ya fue presentada en forma somera en el resumen ejecutivo de este informe y será objeto de una evaluación más detallada en este capítulo, que se desglosa en:

1. Hallazgos
2. Recomendaciones generales, basadas en mejores prácticas internacionales
3. Recomendaciones específicas, basadas en mejores prácticas internacionales

4. Estructura actual y sugerida, con el respectivo organigrama
5. Funciones sugeridas para cada unidad, agregando nuevos servicios
6. Reflexiones sobre Mecanismos de coordinación interinstitucional
7. Principales retos enfrentados en el proceso de reestructuración y recomendaciones

Se recalca que el objetivo perseguido por esta propuesta de rediseño de la DICOEX fue lograr una propuesta de reestructuración que reuniera los siguientes requisitos:

- ✱ Basado en las mejores prácticas internacionales de sus contrapartes,
- ✱ Ampliación de la gama de servicios brindados por la institución,
- ✱ Mejoramiento de su gestión interna,
- ✱ Fomento de la institucionalidad de la DICOEX aprovechando el recurso humano disponible con el menor costo posible.

El uso de mejores prácticas de otras contrapartes regionales como parámetro para la revisión y mejora de la gestión interna de la DICOEX tomó en consideración el tamaño de estas entidades y escala reducida de su recurso humano y presupuestario, ya que 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. Es por ello, que se toma en especial consideración la experiencia de países CAFTA-DR como Costa Rica y El Salvador, sin que esto se realice en detrimento de mejores prácticas rescatadas como valiosas, producto de la experiencia chilena o mexicana, cuando amerite.

Este informe constituye la memoria institucional de este rediseño de la DICOEX, tendiente a fomentar una gestión interna más proactiva, una gama de servicios más completa, eliminar dispersiones y duplicidades internas y finalmente, auspiciar una DICOEX más sólida desde la óptica de su institucionalidad.

### **Revisión de hallazgos más relevantes**

Resultado de la evaluación de la consultora se realizaron los siguientes hallazgos:

- ✱ La DICOEX no cuenta con una base legal apropiada, siendo su soporte legal claramente insuficiente para fundamentar sus funciones, atribuciones y competencias

- \* No existe ni a nivel jurídico ni en el organigrama determinación clara de funciones de las unidades que constituyen la DICOEX con la consiguiente duplicidad y dispersión de funciones de sus funcionarios.
- \* No hay claridad del organigrama, que ha sufrido diversas evoluciones que no están consignadas en el organigrama de la SEIC
- \* Es pertinente la revisión de las funciones realizadas por el Departamento de acceso a mercado de la DICOEX y la Oficina de Administración de Tratados Agrícolas (OTCA) de la Secretaría de Estado de Agricultura. La lectura del informe de mejores prácticas sirve de parámetro para la búsqueda de mecanismos de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior de la República Dominicana. Bajo esa óptica, hay que ubicar mecanismos de coordinación entre ambas entidades a fin de fortalecer la gestión de comercio exterior dominicana tanto a nivel nacional como frente a las contrapartes de sus socios comerciales.
- \* Se detectaron mejores prácticas y servicios brindados por otras oficinas en materia de administración de tratados que no están siendo ofrecidas por la DICOEX. Existe aquí una potencial mejora en la oferta de servicios que pueden ser brindados a los clientes internos y externos de la DICOEX, a fin de posicionar su papel como ente rector de la administración de tratados en República Dominicana.
- \* Existe el potencial riesgo de presentar no conformidades con la norma ISO 9001: 2000 en detrimento del esfuerzo que está realizando la dirección para alcanzar su certificación por una entidad auditora externa.

Con base en los hallazgos más relevantes, se contestaron una serie de preguntas que por su carácter fundamental, debían ser resueltas de previo al diseño de la reestructuración.

Una breve revisión de las mismas arroja claridad sobre las decisiones de fondo que hubo que abordar al inicio de esta consultoría.

- \* Jerarquía: ¿Queremos una Dirección General o una Sub-secretaría?
- \* Consolidar notificaciones: ¿Queremos centralizar OMC, Defensa Comercial y Agricultura?
- \* Legislación de soporte: ¿Queremos dotar de soporte jurídico a la DICOEX? ¿Se dará prioridad legislativa al anteproyecto de ley de comercio exterior?

Los lineamientos emitidos por la jerarquía de la DICOEX se reflejan en los lineamientos asumidos a lo largo del trabajo y que se plasman a nivel de estructura sugerida, funciones enumeradas para la cada unidad de la DICOEX y conso-

lidación de su rectoría frente a otras entidades gubernamentales involucradas en la labor de aplicación y administración de tratados de libre comercio.

A continuación retomaremos algunas de las recomendaciones que “grosso modo” marcaron el camino del proceso de reestructuración. Distinguimos las recomendaciones emitidas como generales y específicas, y muchas de ellas toman forma en la propuesta que abarca el rediseño de la DICOEX.

## **Recomendaciones generales**

- ✱ **MARCO JURÍDICO**: La DICOEX debe contar con un marco jurídico acorde a sus necesidades. Por ello es esencial contar con:
  - ✱ Una Ley de Comercio Exterior
  - ✱ Un reglamento interno u operativo
- ✱ **FUNCIONES**: Deben incorporarse funciones precisas, claras y detalladas para cada unidad de la DICOEX, sus oficinas externas y regionales. Esto debe ser realizado a través de la vía reglamentaria, para poder gozar, por un lado, del debido soporte jurídico y, por otro, de la flexibilidad que requiere la DICOEX para adecuarse al paso del tiempo y a sus necesidades cambiantes.
- ✱ **RECTORÍA Y JERARQUÍA**: Se debe fortalecer la rectoría de la DICOEX a través de una Ley de Comercio Exterior y cuando sea factible, por vía reglamentaria. Es importante consolidar la oferta de servicios típicos de una entidad de administración de tratados en manos de la DICOEX.
- ✱ **ÁREAS TEMÁTICAS**: Debe establecerse una oferta consolidada de servicios en las áreas temáticas propias de una entidad de administración y aplicación de acuerdos comerciales internacionales. Para ello se debería contar con los instrumentos jurídicos apropiados: vía legislación cuando se considere la necesidad de asumir función que está siendo aplicada por otra entidad o vía reglamento para centralizar o consolidación de servicios. La vía escogida depende en gran medida del entorno jurídico y de la sensibilidad política de cada área temática. La solución tiene que ser “hecha a la medida” dependiendo del área temática que se pretende centralizar.
- ✱ **OMC**: Deben eliminarse dispersiones de funciones que pueden ser asumidas por la DICOEX, como es el caso expreso de las notificaciones, como parte de la dinámica propia de una oficina administradora de acuerdos comerciales que puede asumir la labor de aplicación y administración de los anexos bajo el sistema multilateral de comercio. Dentro de este con-

texto, es relevante posicionar recurso humano de la DICOEX como parte de la misión del GORD ante la OMC, para atender aquellas labores propias de la administración, como el proceso de notificación indicado o la resolución de conflictos.

- \* **COORDINACIÓN:** Deben trazarse en esta consultoría mecanismos de coordinación interinstitucionales en materia de administración y aplicación de tratados, no de cara a un superado proceso de implementación sino de frente a nuevos retos enfrentados en este ámbito por la DICOEX. En este contexto, vale la pena evaluar la pertinencia de los mecanismos de consulta con el sector privado y sociedad civil para determinar si los mismos son idóneos o requieren una mejora a favor de una comunicación con re-orientación oportuna entre ambos espacios: el administrador y el administrado.

### **Recomendaciones Específicas:**

Dentro de la misma dinámica una serie de recomendaciones específicas se verán reflejadas a lo largo de la propuesta de rediseño de la DICOEX, en particular las siguientes:

- \* Consolidar notificaciones en áreas temáticas/foros
- \* Mejora substancial por medios electrónicos del acceso a la información relevante.
- \* Resolución de consultas, solicitudes y reclamos del sector productivo por medios electrónicos.
- \* Ampliación de la gama de servicios 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 mejora de mecanismos de apoyo interinstitucional, y de consulta con el sector privado, que se realizará como fruto de la sección final de la consultoría.

### **A. Análisis del marco normativo de la DICOEX**

Como indicamos en el Informe de Mejores Prácticas, 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.

Adicionalmente, y respondiendo 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. Las funciones ejecutadas por la DICOEX bajo este decreto ejecutivo son sumamente básicas, y no representan el conjunto de labores y servicios que deben brindar la institución.

Reiteramos que esta Resolución dota de un soporte legal relativo a la DICOEX, y nuestro convencimiento de que “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.”

Es por ello que, el punto de partida de un fortalecimiento institucional de la DICOEX no puede contemplarse sin una labor paralela y simultánea de fortalecimiento en el ámbito jurídico. Es tarea urgente, necesaria y perentoria para un correcto desempeño de 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, con la consiguiente eliminación de distorsiones y duplicidades a lo interno de la DICOEX.
- Eliminación de distorsiones en áreas temáticas a lo externo de la DICOEX. En este aspecto, cabe destacar dos elementos que debilitan la DICOEX y que podrían ser consolidados bajo su tutela: notificaciones ante OMC y la labor de asignación y administración de contingentes agrícolas.
- Establecimiento de la estructura que se sugiere en el seno de la DICOEX
- Establecimiento de mecanismos de coordinación tanto a nivel interinstitucional como de consulta con el sector privado

La posibilidad de eliminar distorsiones y duplicidades en materia de administración de tratados, entre la DICOEX y otras instituciones públicas, depende en gran medida de la voluntad política con que se cuente para facilitarle a la primera el fortalecimiento de su rectoría. Un mecanismo idóneo para ello es consolidar una serie de funciones en un anteproyecto de ley que directamente centralice ciertas labores, que de momento, se encuentran dispersas en varias instituciones.

Es de enorme relevancia en el contexto de dotar a la DICOEX de un marco normativo adecuado, contar con una Ley de Comercio Exterior. Esto permitiría fortalecer la rectoría de dicha institución a la vez que se pueden eliminar por esta vía duplicidades existentes con otras instituciones, que debilitan la labor de la DICOEX. Al respecto, también es vital reconocer la necesidad de elaborar un Reglamento Operativo, que norme los siguientes elementos:

- ✓ Estructura
- ✓ Funciones
- ✓ Mecanismos de coordinación tanto a nivel interinstitucional como de consulta con el sector privado y sociedad civil

Estos elementos indicados supra, no deben estar incluidos en una Ley. La razón fundamental es que aunque la ley debe dar una norma general al respecto, la regulación específica debe darse vía reglamentaria, a fin de dotar a la DICOEX de un marco jurídico FLEXIBLE y que puede ser adecuado conforme la evolución que presente dicha institución a lo largo del tiempo. La regulación de dichos elementos vía ley tendría como defecto una enorme rigidez, por las dificultades intrínsecas que implican modificaciones vía Poder Legislativo.

Reiterando la recomendación de que debe dotarse a la DICOEX de un marco normativo de forma perentoria, reitero la sugerencia expresada en el Informe de Mejores Prácticas de que:

**“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”**

Por ello, es vital dotar a la DICOEX de un marco jurídico adecuado a través de:

- ✓ Un anteproyecto de Ley
- ✓ Un reglamento interno

Costa Rica representa al efecto una “mejor práctica” al contar con la ventaja de un soporte jurídico vía Ley de Comercio Exterior y regular a través de reglamentos internos los elementos operativos, que requieren de la flexibilidad que otorga la vía reglamentaria.

**Anteproyecto de Ley:**

Bajo la situación actual de la DICOEX, destaco la relevancia de enviar a la corriente legislativa el Anteproyecto de Ley de Comercio Exterior elaborado bajo la consultoría del BID a cargo de la Lic. Mariel León.

Como indicamos supra, requisitos indispensables señalados como parte del Informe de Mejores Prácticas, fueron plasmados en el Anteproyecto, de forma que se aseguren los elementos siguientes:

- ✱ *Clara rectoría en materia de administración de tratados*
- ✱ *Definición expresa y detallada de funciones sin dejar margen a interpretaciones, cuando esto involucre eliminar duplicidades con otras instituciones*
- ✱ *Representación Permanente de estas instituciones ante la OMC*
- ✱ *Consolidación de las notificaciones en materia de administración de tratados en un solo cuerpo institucional*
- ✱ *Tratamiento en forma general de los Mecanismos interinstitucionales entre entidades gubernamentales involucradas en la gestión de administración de tratados*
- ✱ *Tratamiento en forma general de los Mecanismos de consulta y comunicación con el sector privado*
- ✱ *Informes y aportes sobre el desempeño TLCs como parte de las labores de la DICOEX.*

Adicionalmente, resultado de la labor consensuada de esta consultoría con las Consultoras Mariel León y Sandra Nogué, se aseguró la compatibilidad del Anteproyecto con la reestructuración y la posterior elaboración de su correspondiente Reglamento Interno.

### **Reglamento Interno:**

Por otro lado, fruto de este informe de reestructuración se sientan las bases para la elaboración del Reglamento Operativo Interno de la DICOEX, al incluir los elementos más relevantes en materia de:

- ✓ Estructura, con el nuevo diseño de gestión interna de la DICOEX
- ✓ Determinación de funciones de cada unidad, incluyendo oficinas externas y oficina regional
- ✓ Mecanismos de coordinación tanto a nivel interinstitucional como de consulta con el sector privado y sociedad civil

La elaboración del reglamento interno, completamente compatible con el Anteproyecto de Ley producto de la consultoría BID, no debe esperar su adopción vía corriente legislativa, y puede ser puesta en vigencia por el Poder Ejecutivo, incluso de forma previa a la ratificación de la Ley de Comercio Exterior de la DICOEX. La única deferencia que debe ser respetada es contemplar de forma

apropiada todos los elementos de la reestructuración, por lo que se recomienda su elaboración, de forma inmediata pero posterior, a la finalización de esta consultoría.

Conforme al Informe de Mejores Prácticas reiteramos como labor de carácter urgente, a ser realizada en plazos perentorios, dotar de soporte jurídico a la DICOEX. Enfatizamos las conclusiones del Informe:

“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.”<sup>14</sup>

**Establecer un soporte jurídico adecuado constituye un pre-requisito indispensable para el fortalecimiento institucional de la DICOEX.**

## **B. Estructura propuesta**

---

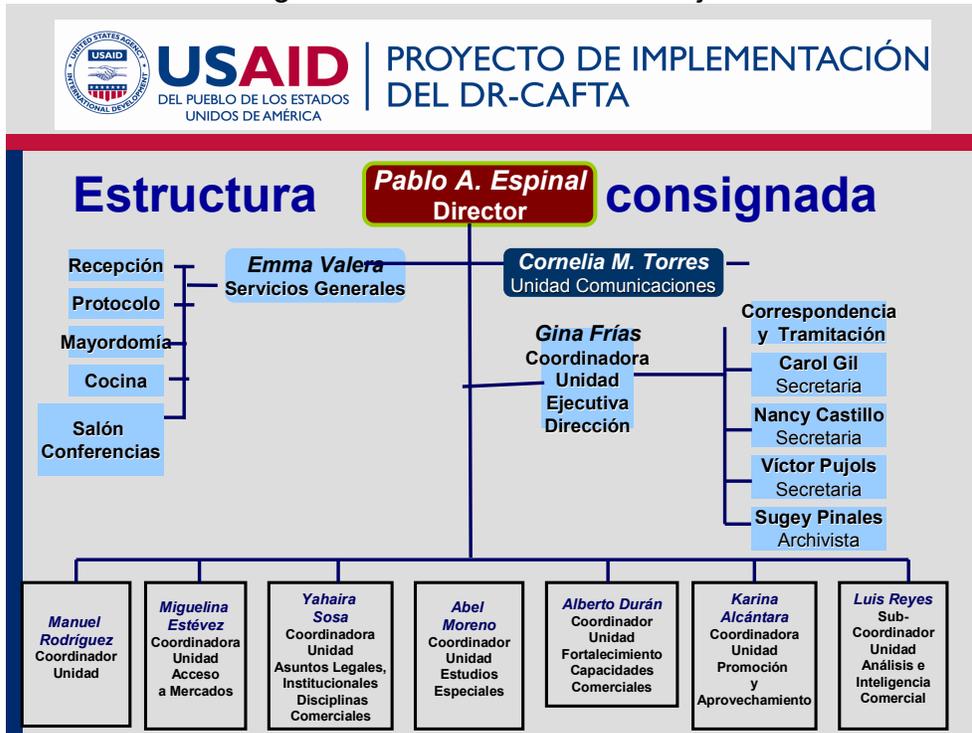
<sup>14</sup> Estudio Comparativo de Servicios Ofrecidos por las oficinas de administración de tratados- USAID/Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Dirección de Comercio Exterior-Junio 2008.

El punto de partida de la elaboración de una propuesta sugerida de reestructuración pasó por determinar las diferencias entre la estructura consignada por la DICOEX y la estructura real bajo la cual actualmente se desempeña dicha institución.

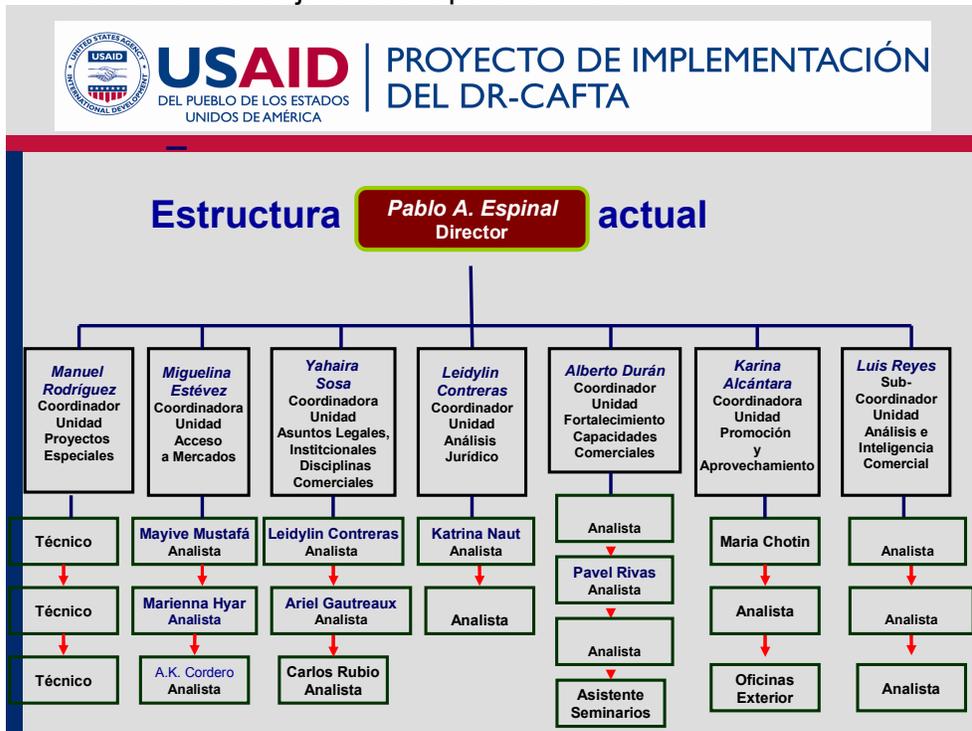
Con base en la determinación de cual es la estructura utilizada en la realidad, se fue modelando una propuesta sugerida de estructura para la DICOEX que permita una mejora de su gestión interna, eliminando a la vez incongruencias y duplicidades.

A continuación se reproduce las tres estructuras: la consignada, la actual va la cual opera la DICOEX y la estructura sugerida:

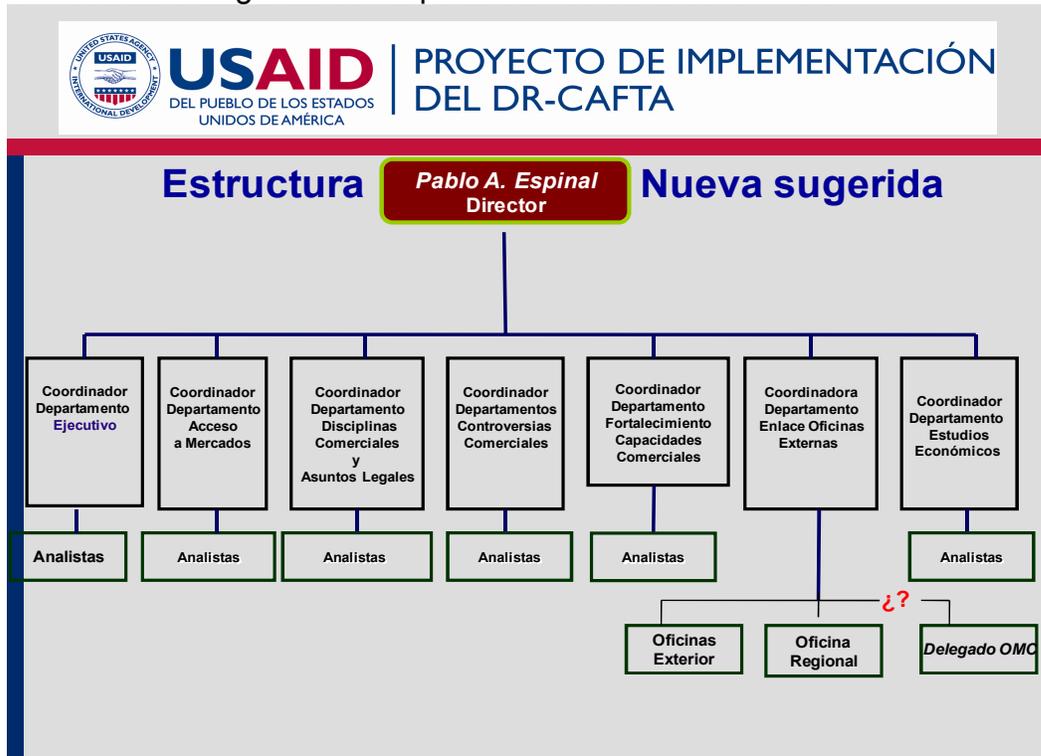
A. Estructura consignada como última versión bajo la DICOEX



B. Estructura real bajo la cual opera la DICOEX:



C. Estructura sugerida como parte del rediseño de la DICOEX:



La elaboración de la propuesta sugerida fue a lo largo de su construcción producto de una retroalimentación tanto de parte de la jerarquía de la DICOEX como de sus coordinadoras, a fin de ubicar mejoras substanciales a la misma, con base en la búsqueda de un consenso, basado en mejores prácticas y sentido común al aprovechar el recurso humano existente en la DICOEX, como la base real de cualquier rediseño de su modelo estructural.

Esta nueva estructura está íntimamente ligada con una revisión de las funciones ejercidas por los coordinadores, en procura de rescatar las fortalezas de su recurso humano, eliminando duplicidades o distorsiones del modelo anterior y en la medida de lo factible, evitando cambios drásticos que sean percibidos como traumáticos por su recurso humano. De la propuesta sugerida vale la pena destacar, los elementos fundamentales:

Con relación a readecuación de funciones directamente ligadas a las unidades:

1. Readequación de las funciones del departamento de Análisis Jurídico, que realiza a la fecha labores de divulgación, para que asuma la competencia que tiene la DICOEX en materia de solución de controversias comerciales. Este departamento será la llamada a defender al país en los siguientes foros: Tratados de Libre Comercio, Acuerdos Regionales, Tratados Bilaterales de Inversión y Mecanismos de la Organización Mundial del Comercio.
2. Readequación las funciones de Unidad de Disciplinas Comerciales y Asuntos Legales para que asuma nuevo servicio brindado al sector productivo de atender sus reclamos y solicitudes frente a menoscabo de sus beneficios en los tratados por parte de otros socios comerciales.
3. Inclusión de nuevos servicios al departamento de Inteligencia, para posicionar sus funciones de acuerdo a mejores prácticas para que incluyan servicios preactivos de recopilación, análisis y procesamiento de datos comerciales y estadísticos en comercio exterior, informes periódicos desempeño de los acuerdos comerciales internacionales y diagnósticos de los sectores productivos. Por razones de evitar confusión, sería relevante variar el título de dicha unidad, evitando la palabra “inteligencia”.
4. La previsión de funciones vis-a-vis la certificación ISO 9001 en manos del departamento Ejecutivo de la Dirección. En todo caso, como parte de las funciones que pide la norma, se hace la previsión de establecer las funciones correspondientes y el recargo en cualquiera de las opciones favorecidas por la Jerarquía de la DICOEX, las labores de divulgación previamente dispersas en otras unidades de la institución.
5. Revisión de la misión y funciones de las Oficinas en el Exterior. Aquí se hace diferencias las labores de las dos oficinas abiertas en este momento en los Estados Unidos: designado como las labores de aplicación y administración las funciones de la oficina de Washington DC y como labores de aprovechamiento la oficina de NY al amparo del MOU con la CEI-RD.

#### Con relación a funciones transversales de la DICOEX:

1. Consolidación de notificaciones en manos de la DICOEX. La notificación es una función típica de administración y una mejor práctica regional es centralizar las notificaciones a nivel bilateral, regional y multilateral (OMC). Esa nueva función no amerita la creación de una nueva unidad sino que sería asignada dependiendo del área temática. Esto permitiría una gestión de administración consolidada.
2. Establecimiento de nuevos servicios de gestión transparente y digital en el manejo de la información, consultas, reclamos y solicitudes del sector privado y público en general.

3. Análisis de factibilidad institucional para consolidar, en una sola entidad, la administración del comercio agrícola y del comercio de manufactura.

El mapa de ruta para readecuar la estructura sugerida debe contemplar:

- ✓ Inclusión vía reglamento interno de la estructura sugerida y la determinación de funciones para cada unidad. Debe recordarse que la carencia de soporte legal constituye la debilidad por excelencia de la DICOEX y un elemento determinante en su posibilidad real de certificarse ISO 9001 en un futuro próximo.
- ✓ Revisión de parte de la Dirección de Planificación de la SEIC del organigrama, dado que la estructura por ellos manejada todavía se encuentra más desfasada que la consignada por la DICOEX. Entre los hallazgos consignados en el capítulo II se indica que solamente reconoce dicha Dirección tres unidades: comunicación, acceso a mercado e inversión-servicios. Este retroceso mayor con relación a la estructura de trabajo real ubicado por la consultora, hace perentorio remitir un resumen que consigne la nueva estructura, con organigrama sugerido y aprobado y detalle de las funciones, para que dicha Dirección realice los trámites internos a nivel de la Secretaría y de ONAP para su actualización.

### **C. Funciones**

Como indicamos en el estudio jurídico realizado como parte del Informe de Mejores Prácticas y cuyos resultados fueron posteriormente avalados vía entrevistas con el recurso humano clave de la DICOEX, 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 pero son a todas luces, claramente insuficientes. Al respecto, rescatamos los comentarios del Informe, que establece la carencia de un soporte legal apropiado tiene implicaciones sumamente serias a nivel de las funciones establecidas para la DICOEX.

Se destacan algunas carencias y duplicidades, que deben revisarse a la luz del mejoramiento de la gestión interna de la DICOEX:

- Carencia de aspectos típicos en la administración de tratados, 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 coordina-

- ción para asegurar cumplimiento de compromisos, evaluación y análisis de desempeño de acuerdos comerciales internacionales, entre otros.
- Carencia de servicios típicos brindados por contrapartes regionales, que pueden ser incluidos como parte de las labores propias de la DICOEX. Un ejemplo básico es la labor típica de estas entidades gubernamentales de ser el punto de contacto a nivel de notificaciones. En el caso de la DICOEX, la carencia de soporte legal da algunas atribuciones en materia de notificaciones pero de forma fragmentada, refiriéndose por ejemplo al Acuerdo de OTC de OMC sin cubrir todas las otras notificaciones en diversas áreas temáticas bajo el sistema multilateral de comercio de la OMC.
  - Duplicidad de funciones a lo interno de la DICOEX donde varias unidades desempeñan labores paralelas y de forma duplicada dan el mismo servicio.

Reiteramos que dicha regulación es a todas luces altamente inapropiada para poder determinar con claridad las funciones de la DICOEX. Esto genera consecuencias muy serias en materia de falta de claridad sobre las funciones asumidas por los coordinadores de unidad, y consiguientemente en muchas ocasiones, sea duplicidad en las funciones o ausencia de un servicio, por falta de una norma expresa que le asigne funciones a una unidad.

Es por ello, que de forma inmediata deben agregarse las siguientes funciones, ya validadas con la jerarquía y consensuadas con los coordinadores de las unidades de la DICOEX.

El valor agregado de establecer funciones expresas y precisas para cada unidad es uno de los productos que a corto plazo se generó de la siguiente consultoría. Dicha enumeración de funciones representa también un “salto cualitativo” de enorme relevancia, desde la óptica del proceso de preparación de la institución a certificarse ISO 9001.

Resultado de los esfuerzos de los primeros tres meses de la consultoría, se establecen la enumeración de las siguientes funciones por unidad. En itálico se consignan recomendaciones de servicios que deberían ser asumidos por la DICOEX y su consiguiente mapa de ruta para facilitar su inclusión, cuando las circunstancias lo permiten. Muchos de los servicios que se recomiendan son producto del Informe de Mejores Prácticas y otros son labores no realizadas por la DICOEX que deberían ser integradas a su gama de servicios brindados al sector productivo y sociedad civil en general.

### **Funciones por unidad:**

Se consigna como resultado de la consultoría la descripción de las funciones realizadas por cada unidad de la DICOEX, que incluye tanto funciones realmente efectuadas, como potenciales servicios nuevos que podrían ser incorporados dentro de su ámbito de competencia.

Este ejercicio tiene un valor agregado intrínseco al ser parte integral del proceso de reestructuración. Sin embargo, de cara a la laguna existente en cada unidad de un listado más o menos esquemático de sus propias funciones, representa un aporte importante. El desglose de funciones por escrito ha representado un apoyo relevante para la institución, fruto directo de la consultoría, frente a la preparación requerida por la certificación ISO 9001 y a la dotación a la DICOEX de un soporte legal adecuado.

En algunas unidades existe suficiente claridad para determinar cuales son las funciones fundamentales que están a su cargo, pero no existía al momento de la realización de la consultoría un listado exhaustivo de las labores principales efectuadas por cada unidad. Esto es en mucha medida el resultado de la carencia de un Reglamento Interno que plasme las tareas de la DICOEX y constituya el soporte jurídico y operativo de dicha entidad.

En esta sección se incluirá la enumeración de las funciones de cada unidad y se desglosan las mismas en servicios ya brindados y posibles servicios que pueden ser incorporados como parte de la ampliación de la gama de servicios que pueden ser brindados por la DICOEX.

***La inclusión de nuevos servicios estará consignada en itálico, como parte de las recomendaciones de esta propuesta. Queda como futura labor de la DICOEX la consolidación de estos nuevos servicios.***

#### **a. Unidad de Acceso a Mercados:**

La unidad de Acceso a Mercado tiene la ventaja de tener demarcada con bastante claridad, sus funciones por las áreas temáticas por ella cubierta. Su papel principal está consignado en la primera función que realiza, abocada a:

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por el país en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en materia de acceso a mercado, normas de origen, facilitación aduanera, OTC, MSF.

#### **Áreas temáticas:**

El área temática de acceso a mercado cubre prioritariamente temas de aplicación de concesiones arancelarias, *contingentes*\*<sup>15</sup>, salvaguardas especiales agrícolas a comercio agrícola como de manufactura. Constituyen temas afines al acceso de mercancías, las normas de origen, la facilitación aduanera, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias. En el CAF-TA-DR, la normativa de “Trato Nacional y Acceso a Mercado” está contemplada en el capítulo III y las demás áreas temáticas llegan hasta el capítulo VII inclusive.

En principio compete a las autoridades gubernamentales encargadas de la administración de tratados dar tratamiento integral a estos temas. Este es el caso de todos los países CAFTA-DR, México y Chile. El tratamiento de estas áreas temáticas, que comprenden acceso y temas afines está estrechamente ligado a la administración de tratados y tiene la labor de dar seguimiento a estos compromisos, y en general, monitorear y liderar su aplicación.

Es pertinente realizar las siguientes observaciones:

- ✓ **Medidas Sanitarias y Fitosanitarias:** Las medidas sanitarias y fitosanitarias son monitoreadas por las autoridades de aplicación de tratados, pero su punto de contacto suele ser la entidad encargada de agricultura. En el caso de República Dominicana, el punto de contacto en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias es efectivamente, y correctamente, la Secretaría de Agricultura.
- ✓ **Verificación de Normas de Origen:** La temática de norma de origen es monitoreada por las autoridades encargadas de la aplicación de tratados, pero las investigaciones tendientes a demostrar que no se cumple la norma de origen, han sido de forma paulatina delegadas a las autoridades aduaneras. En este caso, debe tomarse la determinación si procede una delegación expresa de autoridad en materia de investigaciones de verificación de normas de origen hacia la Dirección General de Aduanas, y que la DICOEX solamente de seguimiento a estos compromisos en el marco de los Tratados Comerciales Internacionales. Al respecto, existe el reconocimiento, en el ámbito de dicha unidad por parte de su coordinadora, de que dicha delegación de competencia sería deseable. Queda pendiente una toma de decisión al respecto de parte de la jerarquía de la DICOEX, apoyada de una delegación expresa de función vía decreto ejecutivo.
- ✓ **Comercio Agrícola, específicamente Contingentes agrícolas:**

---

<sup>15</sup> Conforme a la referencia realizada por el Informe de Mejores Prácticas, la asignación de contingentes es labor típica de las funciones de una oficina de administración de tratados.

- ❖ Comercio Agrícola: dos de los funcionarios de éste departamento atienden compromisos en agricultura y manufactura. Sin embargo, el seguimiento que se da en materia de comercio agrícola es poco efectivo, dado el bajo nivel de comunicación y coordinación que se detectó con la Oficina de Administración de Tratados (OTCA) de la Secretaría de Agricultura.
- ❖ Contingentes Agrícolas: Las mejores prácticas internacionales muestran que la asignación de los contingentes de importación y exportación (cuando el país decide asignarlos y no dejarlos a la libre bajo la modalidad de “primero en tiempo primero en derecho”) son competencia habitual de las oficinas de aplicación de tratados. En los países CAFTA-DR, ésta es la regla, al igual que en México o Chile. Países como Guatemala han llegado hasta expresamente señalar esta competencia en su regulación interna vía reglamento, especificando que está función compete a la Dirección de Aplicación de Comercio Exterior.

Aquí vale la pena una reflexión más profunda sobre el tema del papel de la Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas (OTCA) y su relación con la DICOEX:

**Oficina de Administración de Tratados (OTCA):** La OTCA tiene bajo su legislación de creación, resolución No. 54/2005, amplias labores específicamente ligadas al tema de acceso a mercado de productos agrícolas, desde la asignación y administración de contingentes agrícolas, hasta otras labores en materia de salvaguardias especiales agrícolas (SEA), defensa comercial, medidas de salvaguardia generales, aspectos de la propiedad intelectual, entre otros. A diferencia de la DICOEX, la realización de dichas funciones por parte de la OTCA tiene soporte legal vía la citada resolución.

Hay que aclarar que la estructura consignada en dicha resolución de creación de la OTCA, la divide en dos grandes ramas: una dedicada a la negociación de diferentes áreas temáticas, y otra ligada a la administración de dichas áreas temáticas.

En materia de negociación, las competencias que tiene la OTCA pueden constituir incluso una mejor práctica internacional, al colocar las negociaciones de comercio agrícola bajo la tutela de un organismo especializado en el tema y sensible frente a las necesidades de los sectores.

Los comentarios a continuación se refieren únicamente a la administración en materia de comercio agrícola que realiza la segunda rama.

En República Dominicana, la OTCA tiene el fundamento legal para dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en materia de productos agrícolas.

Una división de la aplicación y administración del comercio en comercio agrícola y comercio de manufactura no suele ser la regla en las otras contrapartes regionales. Todas estas labores, pero en especial la primera, que concierne la asignación/administración de contingentes suelen estar bajo el ámbito de aplicación de las entidades contrapartes de la DICOEX en el resto de los países CAFTA-DR.

Esta situación, no ofrece ventajas claras de administración pública consolidada y crea condiciones para duplicidad de funciones. La amplia gama de funciones establecidas en el decreto de creación de la OTCA fue objeto de reseña en el Informe de Mejores Prácticas que, frente a esta situación, indicaba:

“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 de la DICOEX (verificación de normas de origen), de la Comisión Nacional de Regulación de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia (capítulo 8 del DR-CAFTA), de la Dirección General de Aduanas (DGA), de la Oficina Nacional de la Propiedad Intelectual (ONAPI), entre otras”.

### **Definición de funciones:**

En gran medida por la coyuntura que enfrenta la DICOEX, se acentúa el carácter perentorio del requerimiento de un marco jurídico adecuado, tanto en la forma de una legislación como de un reglamento operativo, que regule expresamente las funciones de la DICOEX. Esto es de vital importancia sobre todo para ciertas unidades como es el caso de posicionar la rectoría de la DICOEX, en la figura de este departamento que estamos analizando, frente al área temática de acceso a mercado.

Tomando en consideración las reflexiones en varias áreas temáticas bajo la cobertura de este departamento, podemos enumerar funciones específicas para la

misma, con la aclaración de que aquellas consignadas en *itálico*, serían deseables, pero requieren de soporte jurídico o de una labor de “lobby” y toma de decisión política.

Muchas de las funciones que se desglosan constituyen la cotidianidad de las labores del departamento, pero no se encontraban establecidas de forma escrita, previo a la consultoría:

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por el país en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en materia de acceso a mercado, normas de origen, facilitación aduanera, Obstáculos Técnicos al Comercio, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

*Sería deseable, pero solamente factible con base en voluntad política y un adecuado soporte legal agregar a las funciones de la DICOEX la siguiente función relacionada con los contingentes agrícolas, que de momento está en manos de la OTCA:*

- *Asignar y administrar los contingentes agrícolas sucritos por el GORD bajo el ámbito bilateral, regional o multilateral.*
- Preparar las notificaciones en el ámbito bilateral, regional o multilateral en las áreas de su competencia, para su presentación ante el Director General. **Se consolidan en este Departamento cualquier notificación de acceso a mercado, ROO, Facilitación Aduanera, OTC. Se coordinará con la SEA la notificación en materia MSF.**

*Las notificaciones no están consolidadas bajo la tutela de ninguna entidad gubernamental. La labor de notificar cae dentro del ámbito de la administración de los compromisos asumidos por el GORD en el marco de los acuerdos sucritos por el país o de los compromisos generados por el sistema multilateral de comercio de OMC.*

*Sería altamente deseable y se puede realizar tomando como parámetro la mejor práctica de la centralización de solución de controversias en manos de la DICOEX vía decreto ejecutivo, realizar la misma consolidación de notificaciones tanto por áreas temáticas como por Foros (incluyendo OMC).*

*La ventaja de consolidar este tipo de labores en manos de la DICOEX es que se evita una duplicidad de labores, que de cara a los compromisos asumidos por el GORD, puede generar enormes perjuicios al país frente a sus socios comerciales.*

- Coordinar con las instituciones públicas competentes el cumplimiento de los compromisos referidos en el inciso anterior.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por RD en las materias de su competencia, en el ámbito bilateral, regional o multilateral.
- **Liderar los mecanismos internos establecidos por el GORD para dar seguimiento al efectivo cumplimiento de los compromisos en las áreas de su competencia y brindar apoyo a la SEA en el foro relativo a MSF.**

*En este momento, no es claro el liderazgo de la DICOEX en los foros de coordinación interinstitucionales en materia de aplicación y administración de tratados. Se requiere una revisión de cada uno de los diversos mecanismos existentes de cooperación interinstitucional como el Comité Nacional para la Aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC o el Comité Nacional para la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la República Dominicana. Salvo la materia de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, sería deseable que el resto de las áreas temáticas de acceso a mercados sea liderado por la DICOEX.*

- Atención inmediata y respuesta a las diferencias que surjan de la interpretación o aplicación de los acuerdos comerciales en las materias de su competencia.

Aquí se recomienda auspiciar el uso de un mecanismo de gestión electrónica que se está fomentando a nivel de la DICOEX, como foro de consultas externas. La DICOEX debe fortalecer la evacuación de consultas vía gestión electrónica, de forma tal que llegue a constituirse a futuro, una norma general de la institución. Sobre este tema, que atañe a cada una de las unidades de la DICOEX, se dedicará un acápite como uno de los servicios a fortalecer en el seno de la DICOEX.

- Realizar cualquier otra función, relacionada con su misión principal, que le sea encomendada por el Director de la DICOEX.

#### **Labores a corto plazo:**

- ✓ Reglamento operativo donde se consignent funciones de forma expresa y clara
- ✓ Consolidar notificaciones, vía reglamento operativo o vía decreto como se realizó en el área temática de solución de controversias en el año 2007.

El “mapa de ruta” debería ser relativamente sencillo, ya que requiere del soporte legal señalado supra y de decisión política. En principio, la labor de notificación no es suficientemente atractiva como para que implique una lucha de poder, al menos su consolidación en el foro de la OMC. En relación a la OTCA, habría que ver su factibilidad. Sería para la administración del comercio agrícola dominicano deseable consolidar notificaciones en la DICOEX y coordinar la notificación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con la OTCA, que debería mantener su rectoría en este tema específico.

- ✓ Revisar comités de interacción con otras instituciones y ver si se puede fomentar la rectoría de la DICOEX para asumir liderazgo donde proceda (salvo MSF).
- ✓ Tomar determinación en relación a investigaciones en verificación de normas de origen. La tendencia de países DR-CAFTA es delegar dicha función a la DGA, por ser entidad que cuenta con mayor factibilidad de realizar “investigaciones in-situ”. Bajo DR-CAFTA, esta función recae en la DGA, por lo que habría que delegar el resto de los foros bajo otros TLCs.
- ✓ Frente al reto de fortalecimiento frente al EPA, como foro adicional, sería deseable, hacer la previsión de dotar de un asesor jurídico a este departamento. El seguimiento de los compromisos en esta materia genera interpretaciones de la norma contenida en los acuerdos comerciales. Para dicha labor, sería recomendable contar con los servicios de un abogado, que puede abocarse a la realización de notificaciones e interpretaciones jurídicas, potencialmente requeridas por la unidad.

#### **Labores a mediano plazo:**

- ✓ Evaluación de la necesidad de consolidar acceso a mercado bajo una sola entidad o, en su defecto, fortalecimiento legal de mecanismos efectivos de coordinación.

La consolidación de la asignación de contingentes en las oficinas de administración de tratados obedece, en gran medida, a la necesidad de consistencia para la defensa del país frente a sus socios comerciales en los distintos foros. Los contingentes de importación siempre se traducen en sectores productivos de socios comerciales que desean aprovechar esas oportunidades. La potencial sensibilidad de la materia para generar fricciones y desembocar en el uso de mecanismos de solución de controversias, por inconsistencias o violaciones de debido proceso interno, ha sido siempre alta, en los distintos foros. Esa es la experiencia de todos los

países, tanto del área como internacionalmente. Por ello, los diferentes países han decidido mantener consolidada la tutela de dicha materia en la misma entidad que consolida la utilización de los mecanismos de solución de controversias a nivel multilateral, regional y bilateral.

**b. Departamento de Estudios Económicos**  
(Reemplazando Análisis e Inteligencia Comercial)

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.

La carencia de una unidad efectivamente abocada a la realización de estas labores, debilita a la DICOEX frente a las otras instituciones gubernamentales y a los usuarios externos, por no cumplir con su misión de dotar al país de datos estadísticos y comerciales confiables.

Desde el análisis de la DICOEX efectuado para la elaboración del Informe de Mejores Prácticas hasta la fecha sigue pendiente el fortalecimiento de una unidad que tenga bajo su tutela este tipo de funciones. Como se consignó, ya desde el Informe, en la primera mitad del año en curso:

“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.”

Esta carencia es en gran medida producto del debilitamiento legal que aqueja a la DICOEX, que puede ser superado vía un reglamento operativo de soporte legal que establezca funciones claras y expresas para este departamento.

Como hemos consignado previamente en el Informe, este departamento 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. Como mínimo, 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.

Por ello, el objetivo más relevante de este departamento recae en la recolección, análisis de procesamiento de cifras y datos de comercio exterior que sean **exactos, actualizados y que sirvan como base a la toma de decisiones y lineamientos en la política comercial externa del GORD.**

El fortalecimiento de la DICOEX debería contemplar la prestación de los siguientes servicios, que se consignan a continuación:

- ✓ Estudio, análisis y formulación de la política comercial externa a fin de contribuir a la adecuada inserción de la República Dominicana en el comercio internacional.
- ✓ Desarrollar una base de datos histórica que contenga información como: exportaciones e importaciones de República Dominicana, según inciso arancelario, sector económico y destino, flujos de inversión extranjera hacia el país por socio comercial y en especial de socios comerciales con los cuales se haya suscrito algún tratado, convenio u otro instrumento sobre comercio e inversión. Esto permite un monitoreo continuo de la evaluación del comercio y la inversión en República Dominicana.
- ✓ Realizar análisis periódicos de los flujos comerciales y de inversión derivados de los acuerdos comerciales vigentes, a fin de evaluar la liberalización comercial del país.
- ✓ 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 directa.

- ✓ Realización de estudios de diagnóstico sobre sectores productivos dominicanos, de oficio o a solicitud del director de la DICOEX.<sup>16</sup>
- ✓ Estudios sobre inteligencia de mercado, siempre y cuando se realice en coordinación con el CEI-RD y cualquier otra entidad gubernamental abocada a dicha labor.
- ✓ Detectar cambios repentinos en el comportamiento de productos específicos.
- ✓ Coordinación con Oficinas de Promoción Comercial de la República Dominicana, a fin de promover el comercio con aquellos países con los que existen acuerdos comerciales, siempre y cuando se realice en coordinación con el CEI-RD y cualquier otra entidad gubernamental que tenga a su cargo dichas Oficinas.
- ✓ Impulsar un mayor conocimiento de los acuerdos comerciales suscritos y vigentes y de las oportunidades que de ellos se deriven.
- ✓ Preparar informes anuales sobre el impacto y desempeño de los Tratados de Libre Comercio.
- ✓ Apoyo en las negociaciones de acceso a mercado, en el marco de los mecanismos establecidos al respecto.
- ✓ Realizar cualquier otra función, relacionada con su misión principal, que le sea encomendada por el Director de la DICOEX.

**Informes:** Es relevante establecer la obligación legal para este departamento de elaborar reportes o informes que indiquen su nivel de aprovechamiento de tales acuerdos, con base en su desempeño anual. Contar con las memorias institucionales del desempeño de los acuerdos comerciales, a nivel de datos estadísticos y comerciales, con relación a exportaciones, importaciones, diversificación de la oferta exportable, inversión extranjera es esencial para la medición óptima del aprovechamiento que se da a los tratados comerciales.

En otros países, estos informes (trimestrales, semestrales o anuales) son parte intrínseca de la noción de transparencia y rendición de cuentas en materia de aprovechamiento por los sectores productivos de los acuerdos comerciales internacionales. Este tipo de servicio debería constituirse en parte de la cultura

---

<sup>16</sup> Esto sirve de base para la identificación constante de oportunidades comerciales o para la prevención de conflictos que puedan enfrentar sectores productivos.

institucional de la DICOEX y en su aporte esperado y reclamado por los usuarios.

Ejemplo del contenido de estos informes anuales, se ubica en la mejor práctica del Departamento de Monitoreo costarricense, que de forma anual genera la siguiente información a través de dicho reporte:

*“analizar anualmente 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. 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.”*

**Emulando mejores prácticas, la elaboración de estos informes debe constituirse en la “memoria institucional” de la DICOEX y por ende, de la República Dominicana en comercio exterior.**

**La evolución de este departamento debe guiarse por la misión de servir de punto de referencia para instituciones públicas, sector productivo y público en general, de datos estadísticos y comerciales de comercio exterior para la República Dominicana.<sup>17</sup>**

#### **Labores a corto plazo:**

- ✓ Funciones bajo reglamento operativo. En el soporte legal deben quedar las funciones claramente delimitadas y los objetivos deben ser cuantificables.
- ✓ Plan de Trabajo para el 2009. Para su elaboración sería de mucho provecho tener contacto con experiencias de contrapartes que ejerzan dichas funciones de forma proactiva.

---

<sup>17</sup> 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 este departamento 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.

- ✓ Pasantías en países con mejores prácticas. Dos ejemplos a seguir, Chile y Costa Rica. Costa Rica tiene la ventaja de ser una experiencia más apropiable, por similitud de recursos y tamaño reducido.

**Mejores Prácticas y pasantías:** Varias entidades a nivel de países DR-CAFTA y otras experiencias regionales cuentan con amplia experiencia en la prestación con excelencia de este servicio. En particular, destacar dos mejores prácticas destacan en proveer este servicio de forma expedita, consistente, eficiente y con alto nivel de satisfacción de sus clientes: la chilena y la costarricense.

Sin desmeritar la experiencia chilena, de excelente trayectoria, me permito recomendar en primer lugar, como objeto de una pasantía, la experiencia costarricense. Como consigné en el Informe de Mejores Prácticas, la contraparte costarricense tiene la ventaja de conseguir resultados similares con “menos recurso humano y presupuestario, y estas condiciones le dan características de factibilidad de mejor emulación y asimilación al caso concreto de la DICOEX.” Por este motivo, recomiendo en el siguiente orden, una pasantía para ver el desempeño del Departamento de Monitoreo del Ministerio de Comercio Exterior costarricense y en segundo lugar, del Departamento de Estudios e Informaciones de la DIRECON.

**Perfil recurso humano:** Para el cumplimiento de estas labores, el departamento debería contar con un coordinador economista y tres profesionales con especialidad en las áreas de estadística y análisis económico.

Este departamento cuenta con tres economistas que cumplen con el perfil indicado, por lo que no se requiere ni se recomienda la contratación de personal adicional. El recurso humano que integra el departamento es apropiado para el correcto desempeño de sus nuevas labores. La tarea pendiente sería “redireccionar” dicha unidad, a través de un plan operativo, funciones específicas debidamente especificadas y asimiladas y un adecuado liderazgo.

**Título del departamento:** Desde el Informe de Mejores Prácticas, había realizado la observación que consigno a continuación y que responde a la toma de decisión reflejada en el rediseño de la DICOEX:

“La reconversión del departamento 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 apropiado para el departamento.

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

Consecuentemente, recomiendo el reconocimiento de este departamento, como “Estudios Económicos”, en vez de su título original de “Análisis e Inteligencia comercial”, ya que se reconoce que dicha designación es más apropiada y se integra mejor en el ámbito de cobertura de instituciones como el CEI-RD y la propia Cancillería dominicana.

### **Reflexión final:**

**La labor de fortalecimiento de la gestión de este departamento estará concluida cuando el mismo se haya posicionado frente a los usuarios como punto obligado de referencia para los datos estadísticos y comerciales del comercio exterior de República Dominicana.**

### **c. Disciplinas Comerciales y asuntos legales:**

El análisis de la gestión interna de este departamento y de su relación con el resto de los departamentos llevó a la toma de decisión de realizar las modificaciones siguientes:

- ❖ Como punto de partida de la revisión de las labores de este departamento, reiteramos el convencimiento de que existe un serio recargo en materia de áreas temáticas. Como labor prioritaria, se redistribuyeron y reasignaron varias áreas temáticas, que se verán reflejadas como nuevas funciones del Departamento de Solución de Controversias (previamente bajo el nombre de “Análisis Jurídico”). Un único departamento no está en capacidad de asumir 9 áreas temáticas, de las cuales la resolución de conflictos consolida no solamente acuerdos comerciales, sino además el mecanismo bajo el sistema multilateral de comercio de OMC y los tratados bilaterales de Inversión suscritos por el GORD. A todas luces, es claramente contraproducente el recargo evidente de este departamento en áreas temáticas y la necesidad de reasignar estas labores en otro departamento.
- ❖ Este departamento en la práctica se ha posicionado realizando y asumiendo diversas labores de índole legal, muchas de ellas ligadas al proceso de implementación que realizó el GORD para la puesta en vigencia del DR-CAFTA. En este proceso de revisión de funciones, se aprovecha para reconocer el ejercicio de esta labor y consignarlo de forma escrita, a fin de ser retomando expresamente en un futuro reglamento operativo.
- ❖ Por ello, se dividen las funciones de este departamento en tres grandes rubros: por áreas temáticas, labores legales y se fortalece a través de la inclusión de un nuevo servicio, que será de enorme relevancia para el sector privado.

- ❖ Una explicación detallada del nuevo servicio que debería brindar la DICOEX, a través de este departamento, será reservado para la parte final de este acápite. Dicho servicio constituye una mejor práctica de dos países centroamericanos, El Salvador y Costa Rica. Se consignarán ejemplos costarricenses, dada la cercanía práctica de la consultora a ilustraciones puntuales de su aplicación en su país.
- ❖ Se recuerda que este departamento, no tiene a presente, consignadas sus funciones en forma escrita. Este ejercicio contiene un valor agregado tanto desde la óptica del rediseño de la gestión interna del comercio exterior de la DICOEX, de su futura recolección en el formato de normativa de soporte legal y de la preparación de la institución a la certificación ISO 9001.

Recordamos que las funciones asignadas a este departamento se dividen en tres grandes rubros:

- Áreas temáticas
- Aspectos Legales
- Establecimiento de procedimientos estandarizados en materia de solicitudes y reclamos.

Aquellas funciones que impliquen modificaciones al estatus quo, consolidación de labores o la inclusión de la gama de servicios brindados por la DICOEX, será incorporado en ***itálico***.

### **Funciones:**

#### Por áreas temáticas:

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por el país en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en materia de:
  - \* propiedad intelectual
  - \* compras del sector público,
  - \* defensa comercial y medidas de salvaguardia,
  - \* política de competencia,
  - \* ambiente y laboral

Delegación de áreas temáticas: Se recomendó la delegación de las áreas temáticas concretas, en particular: solución de controversias (en sus diferentes foros), inversión (incluyendo el mecanismo de solución de diferencias inversionista-Estado) y servicios. La aceptación de esta delegación de áreas temáticas hacia otro departamento, fue debidamente validada con la Jerarquía y los coordinadores de la DICOEX, en gran medida, basado en la experiencia de mejores prácti-

cas de otros países. La referencia puntual sobre esta materia, se analizará como parte de las funciones del departamento de Solución de Controversias Comerciales.

Delegación del punto de contacto en áreas temáticas de trabajo y ambiente: Se realizó la recomendación de ir fomentando una creación de capacidades en las Secretarías competentes en Derecho de Trabajo y Ambiente, a fin de fortalecer su gestión del comercio exterior de forma tal que se pueda delegar, al cabo de un tiempo prudencial, la delegación de “punto de contacto” que con relación a los capítulos 16 y 17 del DR-CAFTA ostenta la DICOEX, y en particular este departamento.

- *Preparar las notificaciones en el ámbito bilateral, regional o multilateral en las áreas de su competencia, para su presentación ante el Director General. Se consolidan en este Departamento cualquier notificación en las materias de su competencia. Se coordinará con la Comisión de Defensa Comercial la notificación en materia defensa comercial y medidas de salvaguardia. Se coordinará con ONAPI las notificaciones en materia de propiedad intelectual. A determinar mecanismos con relación a otras instituciones.*

Consolidar las notificaciones bajo una sola entidad gubernamental, en estas áreas temáticas es de especial relevancia. Como se consignó en el departamento de Acceso a Mercado, esto puede realizarse a través de una resolución que centralice dichas funciones en las manos de la DICOEX. En las áreas temáticas indicadas supra, ya se centralizan en gran medida y “de facto” esta labor de notificación, como por ejemplo en materia de propiedad intelectual, las notificaciones ya son realizadas por la DICOEX. Es relevante, y de carácter perentorio finalizar la consolidación de las notificaciones de estas áreas temáticas en TODOS LOS FOROS bajo la tutela de la DICOEX.

- Coordinar con las instituciones públicas competentes el cumplimiento de los compromisos referidos en los incisos anteriores

A modo de ilustración en este punto, es pertinente que dicho departamento mantenga estrecha coordinación con la Comisión Reguladora de Prácticas de Comercio Desleal, a fin de que se le comunique la apertura y conclusión de los procedimientos de investigación y de la implementación de medidas provisionales o definitivas en investigaciones por subvenciones, dumping y medidas de salvaguardias. A su vez, y como referencia del punto anterior sobre la consolidación de las notificaciones, debería ser competencia de la DICOEX, la realización de las debidas notificaciones antes los diferentes foros y frente a los socios comerciales que puedan verse afectados por la investigación.

- Verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por RD en las materias de su competencia, en el ámbito bilateral, regional o multilateral
- Liderar los mecanismos internos establecidos en la RD para dar seguimiento al efectivo cumplimiento de los compromisos en las áreas de su competencia y brindar apoyo a la Comisión en materia de defensa comercial y medidas de salvaguardia.
- Atención inmediata y respuesta a las inquietudes y diferencias que surjan de la aplicación de los acuerdos comerciales en las materias de su competencia

Se reitera auspiciar el uso de un mecanismo de gestión electrónica que se está fomentando a nivel de la DICOEX, como foro de consultas externas, al igual que el resto de los departamentos de la DICOEX, a fin de que se constituya a corto plazo en la norma general de la institución.

- Realizar cualquier otra función, relacionada con su misión principal, que le sea encomendada por el Director de la DICOEX

#### Asuntos Legales:

- Preparar, coordinar y monitorear los planes de implementación de los acuerdos internacionales en base a las obligaciones y compromisos asumidos por el país en los mismos con las otras instituciones involucradas en la materia, para lo cual contará con la obligada colaboración de dichas instituciones
- Centralizar la información sobre todas las propuestas de nuevas leyes, normas técnicas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad con los compromisos adquiridos por el Estado Dominicano en los acuerdos comerciales, en coordinación con los otros departamentos de la DICOEX e instituciones del país involucradas en la materia
- Realizar cualquier otra función, relacionada con su misión principal, que le sea encomendada por el Director de la DICOEX

Estas labores en materia de asuntos legales han sido asumidas “de facto” por este departamento, liderando el proceso de implementación del DR-CAFTA y apoyando las propuestas de reforma legal que requiere el GORD. Sin embargo, es de interés en aras de la transparencia y la rectoría en esta materia, normar

dichas funciones como parte del reglamento interno operativo, que tanto requiere la DICOEX.

#### Nuevo servicio:

Atención adecuada de las solicitudes y reclamos, mediante procedimientos estandarizados. Para ello, contará con el apoyo y colaboración de los otros departamentos de la DICOEX.

Con base en el Informe de Mejores Prácticas, se recomienda la inclusión de este nuevo servicio, como función adicional de la DICOEX y su ubicación bajo este departamento, dada el requerimiento de contar con apoyo jurídico con memoria institucional, que asuma esta labor.

Se hará una breve referencia a estos dos servicios, en aras de la comprensión de la relevancia de su inclusión como parte de las funciones de este departamento:

- Una solicitud consiste en cualquier petición de trámite, intervención o coordinación de la DICOEX con algún socio comercial (a lo externo) o con alguna institución gubernamental (a lo interno), como la SEA, DGA, Secretaría de Salud, entre otros. A modo de ilustración puede consistir en peticiones de modificación de aranceles, emisión de certificados de origen, emisión de controles de importación/exportación).

La solicitud requiere de apertura de expedientes físicos y en versión electrónica y aunque liderado por este departamento, se debe tramitar en estrecha coordinación con el funcionario a cargo del área temática en cuestión.

- Un reclamo consiste en cualquier denuncia por incumplimiento o incorrecta aplicación de los compromisos dispuestos por un tratado o acuerdo comercial vigente.

Al igual que la solicitud, un reclamo requiere de la apertura de un expediente físico y en versión electrónica. Aunque el procedimiento utilizado es substancialmente similar al utilizado en los casos de solicitud, este último servicio, al estar ligado a un potencial incumplimiento o errónea interpretación de una norma, suele generar mayor trabajo, debido a su complejidad.

Una referencia detallada relacionada a esta propuesta de inclusión de un servicio ya brindado, pero de forma aleatoria y sin procedimiento preestablecido, es realizada en el acápite siguiente donde se consignan mejoras a la gama de ser-

vicios brindados por la DICOEX. Asimismo existe una referencia amplia de estos servicios en el Informe de Mejores Prácticas.

#### **d. Solución de Controversias Comerciales** (Reemplazando departamento de Análisis Jurídico)

Entre los hallazgos más relevantes señalados en el capítulo II, iniciamos con el comentario de que este departamento no existe en el último organigrama consignado por la DICOEX, habiendo sido creada de forma reciente. Sin embargo, del análisis de las funciones efectivamente realizadas por este departamento se concluye que la misma se aboca a labores varias de divulgación y no realiza ningún tipo de análisis jurídico, como podría ser la revisión y documentación de legislaciones relevantes de los socios del GORD.

El análisis de este departamento presenta la presente situación:

- ✓ **Carencia de funciones versus duplicación del personal:** la persona responsable de este departamento, se erige como la especialista a cargo del área temática de solución de controversias, pero desde ese ángulo, ejerce dicha función como un recargo a sus funciones de coordinadora, como parte del equipo humano del Departamento de Disciplinas Comerciales y Asuntos Legales. Consecuentemente, reiteramos el hallazgo de que aunque la función de solución de controversias está **de facto** en manos de la coordinadora de este departamento, **bajo la estructura actual**, le compete al departamento de Asuntos Legales, Institucionales y Disciplinas Comerciales.

En la práctica, esto implica que el persona asignado al Departamento de Análisis jurídico no está realizando ninguna labor de índole legal bajo la cobertura de dicho departamento y está recargada en sus funciones con un área temática extremadamente importante, de forma simultánea bajo la tutela de otro Departamento.

- ✓ **Fuerte concentración de áreas temáticas:** Uno de las áreas temáticas más relevantes en materia de administración de tratados se plasma en la solución de controversias comerciales y de inversión. Dicha labor no debería ser un recargo al Departamento de Disciplinas Comerciales, como un área adicional a las 9 áreas temáticas ejercidas por el mismo. Aunado a lo anterior, en el año 2007, se consolidó y centralizó la materia de solución de controversias en manos de la DICOEX; a través de una resolución que pone bajo su competencia la atención de todos los mecanismos de resolución de conflictos, a nivel de todos los foros incluyendo los tratados bilaterales de inversión. Este serio recargo amerita una estructura que se

aboque a dicha temática, y pueda hacer frente a la prontitud, complejidad, y “expertise” que requiere la defensa de los intereses dominicanos en comercio e inversión.

- ✓ **Consolidación de solución de controversias:** En materia de solución de diferencias se aplica la consolidación de esta área temática de todos los FOROS bajo el cual el GORD tiene compromisos. La Resolución 610-05 establece que la DICOEX deberá “brindar apoyo administrativos a los tribunales arbitrales contemplados en los tratados y acuerdos.”<sup>18</sup> Aunada a dicha resolución, la consolidación expresa de la rectoría de la DICOEX en materia de solución de controversias tiene su marco jurídico en el Decreto Presidencial Número 610-07, bajo el cual se centralizan los diversos mecanismos de solución de controversias bajo la tutela de la DICOEX. La DICOEX y la unidad bajo análisis tiene a su cargo la resolución de conflictos bajo los siguientes foros:
  - ✓ Organización Mundial del Comercio (foro multilateral)
  - ✓ Tratados Bilaterales de Inversión (conocidos por sus siglas en inglés como BIT)
  - ✓ TLC incluyendo CAFTA-DR. Bajo el CAFTA-DR hay deben además incluirse varios mecanismos de solución de controversias, como el contenido en el Capítulo XX (general), o aquellos específicos, como el mecanismo inversionista-Estado (Inversiones), de ambiente y de derechos del trabajo.

**Mejores Prácticas:** Algunos socios comerciales como en el caso de Chile disponen de una oficina especializada que se aboca únicamente a la resolución de conflictos, dada la relevancia del área temática. Nicaragua también reconoce la necesidad de dotar a su Dirección General de Comercio Exterior de un Departamento de Solución de Controversias. Países como Costa Rica, que no cuentan mayor estructura dentro de sus aparatos de comercio exterior dada la horizontalidad que representa la regla para su Dirección de Administración de Tratados, sí cuenta con dos funcionarios especializados en la materia, que están siempre disponibles para atender las querellas en que se ve involucrado el país a nivel de todos los foros en que está suscrito el gobierno costarricense.

Retomando la mejor práctica chilena y para destacar la relevancia de dicha área temática, especialmente a la luz de su consolidación bajo el seno de la DICOEX, se analiza cómo se particulariza dicha función en manos de una oficina que solamente existe para atender diferencias en el ámbito del comercio y la inversión. El Departamento Jurídico de la DIRECON se divide en varios subdepartamentos:

---

<sup>18</sup> Resolución 610-05, artículo 9 inciso e).

- ✓ Actos Administrativos y Contratos
- ✓ Implementación Legal y Negociación de Acuerdos Comerciales
- ✓ Controversias Comerciales

El Subdepartamento de Controversias Comerciales centraliza, consolida y atiende los diferendos que se presentan en las Direcciones de Asuntos Económicos Bilaterales (Tratados de Libre Comercio), de Asuntos Económicos Multilaterales (OMC, APEC, entre otros) y de Promoción de Exportaciones (recordar que la DIRECON es parte de la estructura de la Cancillería chilena).

### **Recomendación:**

La primera acción que debe realizarse bajo el rediseño de la DICOEX es dotar de funciones al Departamento de Análisis Jurídico, si se toma la decisión de mantenerlo como parte de la estructura actual. De forma paralela, debe atenderse la duplicidad de funciones ejercidas por su coordinadora y tomar medidas correctivas para paliar el exceso de áreas temáticas que recargan el Departamento de Disciplinas Comerciales y Asuntos Jurídicos.

Una decisión salomónica, radica en que con base en el recurso humano disponible, los hallazgos realizados y las mejores prácticas rescatadas en el Informe que nutre la presente reestructuración, se proceda a “redireccionar” dicho Departamento para que asuma la tarea de atender la resolución de controversias comerciales de la República Dominicana.

La atención individualizada de la resolución de diferencias es considerada una buena práctica, de fácil apropiación, aprovechando un departamento que no está dotado de funciones específicas (y ligadas al ámbito jurídico), un personal que se aboca a dicha temática y concentra el “expertise” dominicano en el tema, y a la consolidación de la atención de varios foros y áreas temáticas de resolución de conflictos en manos de la DICOEX. Es relevante evitar que una labor de enorme magnitud y relevancia sea un recargo más entre las muchas funciones ejercidas por el Departamento actualmente responsable.

**Asimismo, quedaría a cargo de dos áreas temáticas adicionales, con la correspondiente reasignación del Departamento de Disciplinas Comerciales a este departamento: inversiones y servicios. La escogencia de ambas áreas temáticas obedece en gran medida a los mecanismos de solución de controversias que acogen en seno, especialmente el novedoso mecanismo de solución de controversias Inversionista-Estado, que contiene reglas y normas específicas, que lo diferencian del resto de los mecanismos en resolución de diferencias.**

## Funciones

### Solución de controversias:

- Consolidar bajo su seno los mecanismos de controversias comerciales y de inversión, en sus diferentes áreas temáticas y en los foros siguientes:
  - Sistema Multilateral de Comercio de OMC
  - Tratados o Acuerdos Comerciales Internacionales vigentes o futuros para RD de carácter bilateral o regional (Ej. TLC con CA, DR-CAFTA)
  - Tratados de Inversión Bilaterales (conocidos por sus siglas en inglés BIT)

Solo en el DR-CAFTA existen varios mecanismos abocados a la resolución de conflictos que se diferencian a raíz del área temática que atienden, como por ejemplo:

- ✓ El Capítulo XX contiene el mecanismo general, aplicado a todo el tratado, salvo las excepciones, que serán enumeradas a continuación.
- ✓ El mecanismo Inversionista-Estado, del capítulo de Inversión.
- ✓ El mecanismo en materia del capítulo de derechos del Trabajo
- ✓ El mecanismo en materia del capítulo de ambiente.

En esta área se pueden establecer, desde ya, funciones específicas a ser atendidas por este departamento como:

- Elaborar y presentar las listas de árbitros y candidatos de grupos especiales
- Apoyar y asesorar a sector privado en esta materia
- Apoyar y asesorar a otras instituciones del Estado involucradas en la materia comercial en esta materia
- Realizar cualquier otra gestión o desarrollar cualquier otro procedimiento, dentro de su misión
- Apoyo al Director en la prevención de conflictos que puedan surgir de la aplicación de los acuerdos comerciales en la materia de comercio exterior

En este punto se hace la siguiente prevención, de tener el debido cuidado de que se consolidan y centralizan solamente las controversias de carácter comercial y de inversión. No deben atenderse controversias fuera del área de cobertura de la DICOEX debido a que:

- ✳ No conformidad con nuestra misión y funciones
- ✳ Respeto a otras instituciones que son las rectoras a solucionar conflictos fuera de nuestra cobertura
- ✳ Falta de conocimiento técnico de la dinámica de otros mecanismos de solución de controversias

### Áreas Temáticas:

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el GORD en los tratados, convenios o cualquier otro instrumento suscrito por el país en el ámbito bilateral, regional o multilateral, en materia de:
  - ✳ Inversión
  - ✳ Servicios

Las áreas temáticas de inversión y servicio tienen un ligamen específico con el tema de solución de controversias. En especial, el mecanismo inversionista-Estado ha probado ser, en otros acuerdos comerciales como el NAFTA, fuente de gran volumen de trabajo. Aunado a lo anterior, este departamento tiene consolidado bajo su tutela los mecanismos de solución de controversias en los Tratados Bilaterales de Inversión (conocidos por sus siglas en inglés como BIT), suscritos por el GORD. Como comentario final, el recurso humano que maneja solución de controversias simultáneamente está a cargo de ambas áreas temáticas, por lo que nos apoyamos en maximizar las condiciones existentes previas en la DICOEX.

Este tipo de departamento debe siempre estar preparado con recurso humano altamente especializado. La experiencia de países que el tamaño de sus contrapartes y el número y complejidad de acuerdos comerciales suscritos se asemejan a la República Dominicana, mantienen dos funcionarios solamente a cargo de esta temática, consolidando en ellos, todos los mecanismos de resolución de conflictos comerciales. El número de funcionarios que de momento se posicionan en este departamento son precisamente los dos especialistas en el área que tiene la DICOEX.

Como comentario final, este departamento responde por la naturaleza intrínseca de las áreas temáticas cubiertas, a situaciones de emergencia. Sin embargo, en época cuando los casos son escasos, puede asumir funciones como el PIC. Este nuevo servicio es de carácter rotativo, y puede ser asumido por este departamento cuando las condiciones del mismo lo permitan. Su descripción detallada es objeto de un acápite posterior.

### **e. Fortalecimiento de la Creación de Capacidades**

Se contabilizaron relativamente pocos hallazgos en este departamento, que no amerita medidas correctivas.

Sin embargo, el Departamento de Fortalecimiento de la Creación de Capacidades requiere plasmar en un reglamento operativo sus funciones, para que consten de forma escrita y que sus labores tengan el correspondiente soporte legal. Esta labor también es valiosa de cara a la preparación de la certificación ISO 9001.

La propuesta de este Departamento implica una labor que se centra en dotarla de normas escritas que puedan posteriormente ser recogidas en un marco jurídico, de agregar algunas funciones que no estaban conceptualizadas de parte del coordinador –como valor agregado- y actualizar el organigrama en manos del SEIC.

En general, dicho departamento se aboca a las funciones descritas a continuación y solamente se incluyen funciones adicionales o ajustes menores que se incluyen en *itálico*, para eliminar distorsiones puntuales. Todas las labores que se reseñan a continuación fueron debidamente consensuadas con el coordinador a cargo de este departamento.

#### **Funciones:**

- Preparación y seguimiento de las propuestas de fortalecimiento de capacidades relacionadas al comercio que puedan ser objeto de cooperación por parte de los distintos organismos internacionales de asistencia técnica.
- Punto de contacto con los distintos representantes de organismos internacionales para la canalización de iniciativas provenientes tanto de la DICOEX como de las distintas instancias gubernamentales, relacionadas con el cumplimiento de los compromisos derivados en los distintos esquemas de libre comercio.
- Supervisión de la planificación y seguimiento de todas las acciones y actividades derivadas de los diferentes proyectos en ejecución hacia lo interno de la DICOEX y la SEIC, como con las demás instancias del gobierno involucradas con la implementación y administración de TLCs
- Supervisión en la redacción y revisión final de Términos de Referencia para todas las actividades y/o consultorías, asistencia técnica, adquisición de equipos, etc. que formen parte de los Proyectos de Asistencia Técnica

- Participación en los comités de evaluación de los distintos procesos de licitación de los proyectos de organismos internacionales. Estos comités deberán seguir los procedimientos establecidos previamente por cada organismo o agencia de cooperación que suministra los recursos.
- Coordinación con el personal de DICOEX para el desarrollo y participación en programas de capacitación derivados de cada proyecto o programa de cooperación.
- Participación y seguimiento junto con el Director de Comercio Exterior, de las actividades derivadas del capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), sobre la Administración del Tratado y la Creación de las Capacidades relacionadas con el Comercio.
- *Coordinar la actualización anual del Plan Nacional de Creación de Capacidades, bajo el capítulo 19 del DR-CAFTA*
- Rendir cuentas tanto a la Dirección de Comercio Exterior como a las demás autoridades superiores de la SEIC sobre el desempeño de las acciones derivadas de los Proyectos de Cooperación.
- *Apoyo logístico y operativo para actividades de capacitación al público para impulsar un mayor conocimiento de los acuerdos comerciales vigentes o futuros y las oportunidades que brindan, en coordinación con el departamento de Comunicaciones y cualquier otro Departamento de la DICOEX.*
- Realizar cualquier otra función, relacionada con su misión principal, que le sea encomendada por el Director de la DICOEX

#### **Labores a corto plazo:**

- ✓ Funciones plasmadas vía reglamento interno de la DICOEX
- ✓ Actualización del organigrama de la DICOEX, en manos del SEIC.

#### **Recurso Humano:**

Un funcionario adicional sería pertinente para el manejo de los proyectos del IS-PRI y de cara al potencial incremento de labores de cara al EPA. Sin embargo, y debido a que no ha finalizado el proceso de implementación del Acuerdo con la Unión Europea, ésta no es una tarea perentoria, y se puede ubicar con calma la persona con el perfil adecuado para el puesto.



**f. Departamento Enlace Oficinas Externas**  
(Reemplazando Promoción y Aprovechamiento)

Para comprender y justificar las propuestas que se realizarán para la debida sustentación de este Departamento, haremos de forma previa, una revisión de los hallazgos más relevantes indicados en el capítulo previo.

El análisis de este departamento presenta la presente situación:

- ✓ **Carencia de Funciones:** Este departamento no cuenta con funciones previamente establecidas. En este caso, y dado que este departamento se encuentra íntimamente ligado con las oficinas externas y regionales de la DICOEX, esto se refleja en la absoluta carencia de funciones asignadas de forma previa para estas oficinas. Como se verá en los hallazgos que consignamos inmediatamente después, esto deriva en graves incongruencias con la misión de la misma DICOEX y en duplicidad de tareas con otras instituciones dominicanas, en especial con el CEI-RD.
- ✓ **Aplicación/administración versus promoción/aprovechamiento:** En gran medida, se deriva del primer hallazgo, una seria confusión entre la labor propia de la DICOEX de aplicar/administrar acuerdos comerciales y auspiciar la promoción/aprovechamiento de las oportunidades generadas por estos mismos tratados. Esta confusión se muestra desde el mismo título con que designa este Departamento y se plasma en las tareas realizadas tanto en sede como en las oficinas externas. Aquí se ilustra el hallazgo de una confusión entre las labores de aplicación/administración y promoción/aprovechamiento. Dos ejemplos son de gran utilidad para entender la ausencia de división entre la labor de aplicación/administración y de promoción/aprovechamiento –al mejor estilo de una oficina promotora de comercio exterior-. Creo que ambos ejemplos son “self-explanatory”, e ilustran claramente el resultado de la ausencia de lineamientos específicos de este departamento. Acompañando este mismo comentario, quisiera indicar que dichas incongruencias son sencillamente el reflejo de la carencia de una definición expresa de funciones y la consecuente laguna de marco regulatorio, sin desmerito al recurso humano de la institución, que no es responsable de estas carencias:
  - Al momento de la entrevista con el coordinador de este departamento, una de las labores a cargo de este departamento en sede consistía en la elaboración de términos de referencia para que PYMES artesanales pudieran aprovechar las condiciones preferentes del DR-CAFTA. Se hace constar que no tienen modelo a seguir para la elaboración de los TDR.

- Se consigna en la misma entrevista, que la oficina de New York, está dedicada a mejorar las exportaciones de República Dominicana al mercado estadounidense, pero que no puede fomentar la atracción de inversión extranjera directa, pues esto implica una **seria duplicación de funciones con el CEI-RD.**

De la entrevista realizada a la coordinación de este departamento sí queda claro que la misma está abocada a funciones relacionadas con proveer apoyo logístico y operativo especialmente a las oficinas externas de la DICOEX radicadas en Washington DC y New York.

Con relación a esta tarea, se consignaron en el capítulo II los siguientes comentarios, que es relevante rescatar para la correspondiente propuesta de medidas correctivas:

1. “No existe claridad sobre si este mismo tipo de apoyo debe prestarse a la oficina regional en Santiago.
2. No existe claridad sobre el grado de coordinación entre la labor de este departamento de “enlace-liaison” y entre las oficinas externas con relación a entidades gubernamentales como el CEI-RD, a cargo del tema de inteligencia comercial. Se reconoce una potencial duplicidad de labores con el CEI-RD en materia de atracción de IED, pero se desconoce la misma posible duplicidad en materia de incremento de las exportaciones y posicionamiento de la Oferta Exportable Dominicana.
3. No existe claridad sobre el grado de coordinación entre la labor de este departamento y las oficinas externas con la representación diplomática del GORD en Washington DC y con la sede de la Cancillería en RD. No solo no existe claridad, sino que se consigna que existen fricciones entre la Embajada del GORD en WDC y la oficina de la DICOEX en el exterior.
4. **Se desprende que existe poco grado de coordinación entre el departamento –y las oficinas en el exterior- y otras entidades gubernamentales –en especial el CEI-DR- que tienen bajo su tutela la “inteligencia comercial” del GORD.”**

#### **Recomendaciones:**

- Con carácter perentorio hay que establecer funciones expresas y claras para el Departamento, vía reglamento operativo
- Con carácter perentorio hay que establecer funciones expresas y claras a las Oficinas en el exterior y a la oficina regional, vía reglamento operativo
- El tratamiento de funciones de las oficinas externas debe de contemplar la diferencia intrínseca entre labores de aplicación/administración de tratados y la tarea de promoción/aprovechamiento de los mismos.

- Proponer la inclusión de funciones en materia de promoción/aprovechamiento en el tanto se amparen bajo el marco del MOU firmado con el CEI-RD y se respalden con planes de trabajo conjuntos anuales, firmemente consensuados por ambas entidades.
- Revisar la relación con la Cancillería para limar asperezas con relación al personal de la DICOEX destacado en las oficinas externas
- Revisar el número de funcionarios destacados en el extranjero, dado que las mejores prácticas señalan que no se requiere el montaje de oficinas, sino personal concreto que aprovecha las instalaciones de las Embajadas.
- Proponer con base en mejores prácticas el posicionamiento de recurso humano de la DICOEX en el exterior, en otras sedes diferentes a las ya establecidas por dicha dirección

Una extensa explicación de la diferencia existente entre la visión de aplicación/administración y promoción/aprovechamiento se encuentra detallada en el capítulo II de este informe, por lo que remitimos al mismo.

#### **Labores a corto plazo:**

- Funciones consignadas en marco legal de soporte, vía reglamentaria, en sede, oficinas regionales y oficinas en el exterior.
- Revisión de desempeño de las oficinas externas de DC y New York
- Revisión de potencial apertura de otras oficinas, conforme desenvolvimiento de reestructuración y mejores prácticas (Ej. OMC y Bruselas)
- En caso de mantenimiento de oficina externa NY elaborar plan anual conjunto de trabajo con CEI-RD, en el marco del MOU firmado con dicha entidad
- Trabajar en el fortalecimiento de una alianza estratégica con la Cancillería y las Embajadas o representaciones diplomáticas en el exterior (Estados Unidos).
- Auspiciar el modelo de gestión electrónica de resolución de consultas (PIC) y la delegación eficiente de solicitudes y reclamos.

#### **Funciones:**

Como resultado de la propuesta de rediseño de la DICOEX y tomando en consideración mejores prácticas de contrapartes regionales y reflejando medidas correctivas para eliminar algunas distorsiones fruto de la carencia de soporte legal, se plantean funciones para el Departamento, las dos oficinas en el exterior y la oficina regional en Santiago.

✓ **Departamento en sede, Santo Domingo - DICOEX:**

Enlace (“liaison”) con oficinas/personal técnico especializado en el exterior y oficina regional (es)

- Servir de apoyo administrativo y logístico con la sede de Sto. Domingo al personal técnico especializado de la DICOEX en los países miembros de los tratados y acuerdos comerciales internacionales bilaterales, regionales y multilaterales suscritos por la República Dominicana
- Servir de apoyo administrativo y logístico con las oficina (s) regional (es) de la DICOEX
- Servir de “liaison” entre dichas oficinas y personal técnico con otras instituciones gubernamentales involucradas en el tema y con el sector privado

Enlace y coordinación interinstitucional

- Mantener contacto y coordinar con los funcionarios de las instituciones encargadas de la promoción y aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales
- Bajo el marco del MOU suscrito con el CEI-DR, cooperar en el diseño e implementación de programas comunes con dicha institución, en aras de un mejor desempeño de los tratados, acuerdos e instrumento (bilateral, regional y multilateral) suscritos por República Dominicana
- Apoyar las actividades que otras instituciones desarrollen en procura de obtener el mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales suscritos por la República Dominicana, en particular pero no exclusivamente, con el CEI-DR
- *Servir de apoyo administrativo y logístico de la Comisión Interinstitucional de Administración de Tratados*

✓ **Oficina en el Exterior (Washington DC)**

Labores de aplicación y administración DR-CAFTA

- Apoyar en labor de implementación, aplicación y administración del DR-CAFTA

- Mantener contacto y coordinar con los funcionarios de las instituciones relevantes contraparte del DR-CAFTA como USTR, Departamento de Comercio, ITC, entre otras
- Apoyo en materia de notificación bajo el DR-CAFTA
- Apoyo en la prevención y resolución de controversias surgidos bajo el marco de los tratados o acuerdos suscritos bajo el DR-CAFTA
- Enlace y apoyo en la administración del Capítulo 19 de creación de capacidades del DR-CAFTA. Mantener contacto y coordinar con diferentes donantes bajo el marco del capítulo 19 del DR-CAFTA

✓ **Oficina en el Exterior (New York)**

Labores de aprovechamiento en estrecha coordinación CEI-RD

- Labores bajo el marco del convenio de cooperación con el CEI-RD y cualquier otra institución involucrada en estos temas, para el aprovechamiento de los beneficios del DR-CAFTA, bajo el marco de una agenda de trabajo anual conjunta con el CEI-RD
- Apoyo en el aprovechamiento del DR-CAFTA en materia de exportaciones y fomento de atracción de inversiones, de forma consensuada con CEI-RD y cualquier otra institución involucrada con la materia

✓ **Oficina regional Santiago**

Labores de aplicación y administración TLCs

- Coordinar con las instituciones públicas competentes, con sede regional, el cumplimiento de los compromisos bajo el marco de acuerdos comerciales internacionales
- Apoyar al departamento de Asuntos Legales y Disciplinas Comerciales en la atención regional de los procedimientos en materia de solicitudes y reclamos, coordinando el direccionamiento de las gestiones del sector productivo a la sede DICOEX
- Apoyo en la prevención y direccionamiento de solicitudes del sector productivo regional a sede DICOEX, detectando potencial menoscabo de

ventajas dimanadas de los TLC, bajo el marco de solución de controversias. Coordinación constante con Unidad de Controversias DICOEX

#### Labores de divulgación y capacitación

- Contribuir a la actualización y difusión de información sobre diferentes áreas temáticas de comercio exterior, en la sede regional, en coordinación con el departamento Ejecutiva de la Dirección y el departamento de Comunicaciones de la DICOEX
- Realizar actividades de capacitación al público para impulsar un mayor conocimiento de los acuerdos comerciales vigentes o futuros y las oportunidades que brindan a los sectores productivos regionales, en coordinación con el departamento de Creación de Capacidades y el Departamento de Comunicación de la DICOEX

#### Atención de consultas

- Evacuar consultas de amplio espectro sobre comercio exterior, tratados, datos estadísticos y comerciales, en consulta y coordinación con las unidades de la sede de la DICOEX
- Apoyar y coordinar con la sede DICOEX el fortalecimiento de la gestión de consultas electrónicas. Constituirse en la instancia de coordinación entre dicha sede y los sectores gremiales y sociedad civil en su respectiva región en este modelo de gestión electrónica

#### Promoción/Aprovechamiento de TLCs

- Mantener contacto y coordinar con los funcionarios de las instituciones encargadas de la promoción y aprovechamiento de los tratados y acuerdos comerciales internacionales especialmente del CEI-RD en sede regional, como apoyo del departamento de Enlace de la sede DICOEX
- Realizar cualquier otra función, relacionada con su misión principal, que le sea encomendada por el departamento de Enlace de la DICOEX
- Realizar cualquier otra función, relacionada con su misión principal que le sea encomendada por el Director de la DICOEX

#### **Mejores Prácticas:**

Resulta una mejor práctica posicionar personal altamente capacitado en materia de comercio exterior, en sede externa, generalmente bajo la tutela de la correspondiente representación diplomática de los socios comerciales más relevantes.

Esta práctica la fomentan países como México, que tiene una oficina “Nafta” en Estados Unidos, y en socios de importancia estratégica como Japón, entre otros.

En el caso costarricense, el Ministerio de Comercio Exterior cuenta, al igual que el caso dominicano con personal delegado en Washington DC, en Bruselas (SGP y el tema de banano), y muy especialmente una Representación Permanente en Ginebra, para cubrir tanto el ámbito de negociaciones como administración de los acuerdos bajo el sistema multilateral de comercio de la OMC. Solamente la Delegación Permanente ante la OMC goza de infraestructura y mayor número de funcionarios pero debe tenerse presente que dicha delegación cumple una función integral de negociar, dar seguimiento y aplicar/administrar los compromisos asumidos por el país ante la OMC.

Con relación al personal destacado en socios comerciales, las labores de dichos funcionarios de COMEX están abocadas a la realización de tareas que caen bajo la línea de “administración y aplicación de anexos o TLCs.

Reitero la noción minimalista de que el personal asignado a estas oficinas externas es escaso, pero escogido con base en su conocimiento del comercio exterior, bajo la premisa de que el Ministerio procura minimizar los gastos y maximizar los resultados. El personal de COMEX destacado en Estados Unidos está integrado de dos personas, no tienen instalaciones propias y se encuentran ubicados físicamente en la Embajada. Sin embargo, se insiste en que dependen en todo sentido, tanto a nivel de instrucciones como a nivel presupuestario, del Ministerio de Comercio Exterior costarricense.

La apertura de oficinas en Washington DC de parte de la DICOEX responde a la dinámica de muchas contrapartes regionales de contar con un apoyo importante en la implementación, aplicación y administración de los acuerdos comerciales relevantes.

Menos común es la apertura de oficinas en ciudades de países como Estados Unidos, para atender la “diáspora dominicana”. En el caso de países como Chile procede la apertura de este tipo de oficinas, de común entendimiento con Pro-Chile, pero hemos de recordar que la DIRECON es parte de la Cancillería. Costa Rica tiene oficinas en socios comerciales como República Dominicana o con futuros socios que se visualizan relevantes a corto plazo como con China continental, pero son oficinas de la Promotora de Comercio Exterior, no del Ministerio de Comercio Exterior. Aunque hay una línea no siempre precisa que divide aplicación/administración de la labor complementaria de promo-

ción/aprovechamiento, esto no implican que dichas funciones estén a cargo de las mismas instituciones, como es el caso costarricense o chileno.

Como recomendación de la consultora, haremos hincapié en la fortaleza que se desprende de tener personal altamente especializado en la aplicación-administración de tratados en el exterior, especialmente en socios comerciales estratégicos, como en la capital de Estados Unidos, en Bruselas (finalizada la implementación del EPA) y una misión de apoyo en la sede de la OMC en Ginebra.

En específico, para el caso de la República Dominicana, que ya cuenta con la oficina de Washington DC, sería de especial interés, realizar una reflexión sobre las ventajas dimanantes de la eventual apertura de una oficina en Ginebra, para la atención de la aplicación/administración de los acuerdos bajo la OMC.

Mejores prácticas señalan la relevancia de una representación permanente ante la OMC. En el caso costarricense, dicha delegación está incluida en la legislación de creación del Ministerio de Comercio Exterior, desde 1996. En este sentido, la DAACI mantiene una estrecha coordinación con la Delegación Permanente ante la OMC, que forma parte de la estructura del Ministerio y depende del mismo para todos sus efectos. A través de esta Delegación, la DAACI monitorea el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno ante este organismo internacional.

Estas lecciones aprendidas de mejores prácticas de países DR-CAFTA; como el caso costarricense explicado supra, o el caso salvadoreño, apuntan a que para la DICOEX debería ser una prioridad poder contar con personal destacado ante la OMC, que responda prioritariamente y para todos los efectos a esta Dirección.

Algunas de las funciones que debería asumir el recurso humano<sup>19</sup> ubicado en Ginebra deberían ser:

#### Labores de aplicación y administración OMC

- Apoyar en labor de aplicación y administración bajo el marco del sistema multilateral de comercio OMC (*Ej: contingentes*)
- Mantener contacto y coordinar con los funcionarios de la OMC en marco de la administración de acuerdos OMC

---

<sup>19</sup> Favor notar que la recomendación no habla de una oficina en el exterior, sino de recurso humano de la DICOEX. Solo dependiendo de la cobertura realizada en Cancillería, de su anuencia, y del número de funcionarios destacados ante OMC, se podría pensar en expandir la presencia de la DICOEX en este foro.

- *Apoyo en materia de notificación bajo la OMC en sus diferentes áreas temáticas (canal de extensión de técnicos de la DICOEX sede RD)*
- Apoyo en la prevención y resolución de controversias surgidos bajo el marco del Entendimiento de Solución de Controversias de la OMC

Obviamente implementar esta recomendación requiere voluntad política, y contando con la misma, sería altamente deseable incluir una norma expresa vía anteproyecto de ley, para la consolidación de dicha competencia en manos de la DICOEX.

- ✱ **Previsión de funciones relacionadas a la Gestión de Calidad** (previamente relegado en el Departamento de “Proyectos Especiales” y actualmente asumido por el Departamento Ejecutivo)

Estas funciones serán asumidas bajo la tutela del departamento Ejecutivo de la DICOEX, que supervisa áreas operativas, y que se encuentra debidamente reflejada en el organigrama de la Dirección. Esas funciones no serán realizadas hasta el momento en que la DICOEX logre una certificación bajo la norma ISO 9001. Sin embargo, estas funciones deben ser previstas en el marco de la reestructuración de la institución, de cara a una exitosa certificación ISO 9001.

Las funciones que deberán ser asumidas, en el momento en que la DICOEX obtenga la certificación de ISO 9001:2000 son las siguientes:

- Realizar las funciones vinculadas al seguimiento y monitoreo referente a ISO 9001
- Mantener actualizado un amplio sistema de información a través de la página Web
- Contribuir a la actualización y difusión de información sobre diferentes áreas temáticas de comercio exterior.
- Realizar actividades de información y divulgación al público para impulsar un mayor conocimiento de los acuerdos comerciales vigentes o futuros y las oportunidades que brindan.
- Apoyar en la realización de actividades de capacitación en las diversas áreas temáticas de los acuerdos comerciales, tanto a nivel de instituciones públicas como privadas.

Prácticamente todas las funciones consignadas supra reflejan la previsión de incluirlas en esta propuesta, frente a una posible certificación de la norma de ISO 9001: 2000.

Adicionalmente se consolidan en un solo departamento unidad las labores de divulgación y capacitación, al día de hoy dispersas, de la DICOEX, eliminando la fragmentación existente. Esto obedece en gran medida a que las actividades tendientes a la capacitación y divulgación forman parte de los requerimientos de la norma ISO.

#### **D. Ampliación de gama de servicios brindados por la DICOEX:**

La gestación de servicios brindados a través de los medios electrónicos responde al avance tecnológico que vivimos en estos tiempos. En este contexto, ya en el Informe de Mejores Prácticas se había consignado la relevancia del aprovechamiento pleno de estas herramientas, con las siguientes palabras:

“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.

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.”

A tono con estas recomendaciones, dentro de las mejores prácticas a nivel de los países DR-CAFTA se ubica el Punto de Enlace Permanente conocido por sus siglas como PEP. El PEP constituye el sistema de consultas en línea en materia de comercio exterior de Costa Rica, gozando de un amplio reconocimiento de sus usuarios.

El PEP es considerado el mecanismo de interacción por excelencia del Ministerio de Comercio Exterior, que lo define 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”.<sup>20</sup>

Como hemos consignado en el Informe de Mejores Prácticas, y en mi calidad personal de usuario del PEP desde hace más de una década, estimo que el

---

<sup>20</sup> “Información y consulta a la sociedad civil”, COMEX, Agosto 2004, Costa Rica, pág. 10.  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ADMINISTRACION  
DE TRATADOS PARA REPUBLICA DOMINICANA

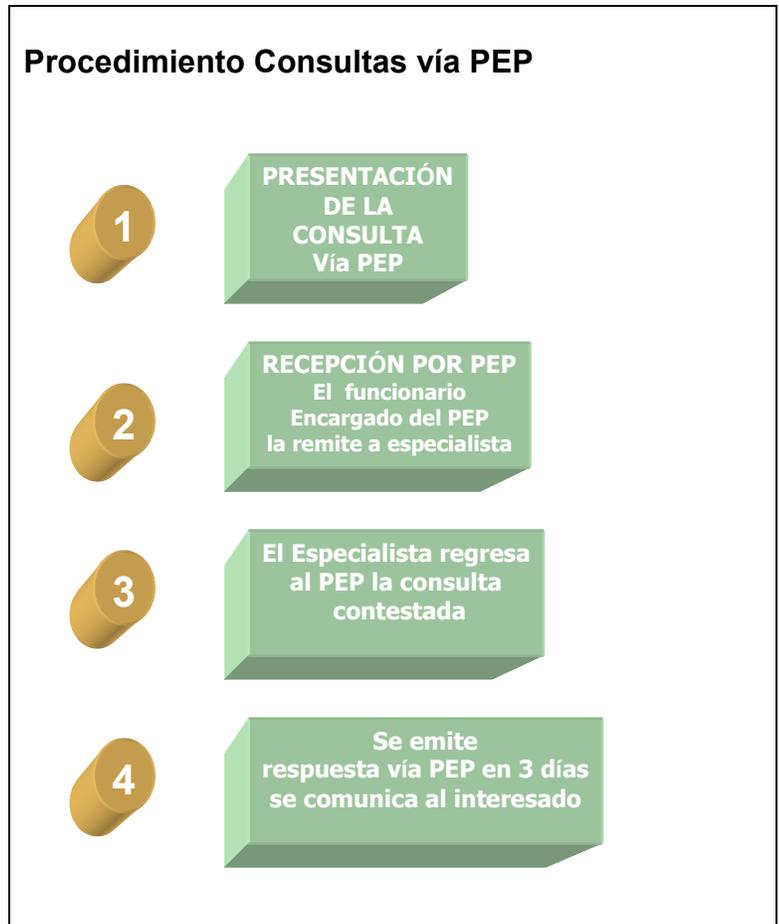
mismo presenta la ventaja de constituirse en un mecanismo de consultas, que no es solo “reactivo” sino además “proactivo”. El mismo permite ser punto de contacto con sus usuarios para información relevante al comercio exterior. Este sistema cubre todas las áreas temáticas del comercio exterior. Puede ser utilizado para posicionar nuevos servicios como los llamados a ser realizados por el Departamento de Estudios Económicos y dar aviso sobre capacitaciones y actividades de difusión al público en general. Las mismas comunicaciones diarias que emite la DICOEX y que son remitidas a los usuarios, pueden centralizarse bajo este modelo.

El Punto de Enlace Permanente (PEP) constituye la herramienta de gestión electrónica más reconocida del comercio exterior costarricense. Se accede a la misma a través de la página Web del Ministerio ([pep@comex.go.cr](mailto:pep@comex.go.cr)).

El uso de dicha herramienta no podría ser más sencillo. El PEP está a cargo de una persona que opera como su administrador. No es una persona contratada al efecto, sino que se le recarga de forma rotativa por un período determinado (generalmente 6 meses) con esta función.

Como se consigna en el Informe de Mejores Prácticas, su labor consiste en:

- ✓ “Recepción de las consultas, vía página electrónica
- ✓ 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 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.

Como parte de las recomendaciones para fortalecer la gestión interna de la DICOEX se recomienda la implementación de una herramienta similar bajo el nombre de Punto de Información Constante (PIC), como parte integral de la página Web en la sección correspondiente de la DICOEX.

Las ventajas de la puesta en vigencia del PIC permiten:

- ✓ Crear un modelo de gestión electrónica, vía página Web
- ✓ Crear una instancia entre la DICOEX, los sectores productivos, la sociedad civil y el enlace con las oficinas externas y regionales
- ✓ Resolver consultas de amplio espectro, sobre comercio exterior, tratados, datos estadísticos y comerciales.
- ✓ Centralizar todas las consultas bajo el PIC
- ✓ Eliminar duplicidades –y por ende tiempo- dedicado por cada departamento a la contestación de consultas.
- ✓ Establecer una base de datos, actualizada y confiable donde se consignen las preguntas y correspondientes respuestas en comercio exterior. Esto facilita la rendición de cuentas de las consultas resueltas en el seno de la DICOEX y permite además asegurar la armonización de las mismas.
- ✓ Recargar un funcionario que sea designado por período de tiempo determinado para administrar el PEP. Es de carácter rotativo y se insta a los departamentos a realizar dicha labor, dado que presenta un aprendizaje muy valioso la revisión de dichas respuestas.
- ✓ No requiere esfuerzos substanciales de parte de la DICOEX, ya que no requiere reclutar recurso humano para la atención de esta herramienta.

- ✓ Genera fuerte posicionamiento de la DICOEX frente a los usuarios.

¿Porqué el uso de una herramienta como el PIC?

- Hay preguntas frecuentes que una vez detectadas, disminuye el volumen de tiempo que dedican los funcionarios a su respuesta (por sus siglas en inglés FAQ).
- Una base de datos permite la armonización de respuestas, elemento esencial para la credibilidad de la institución frente a los usuarios.
- Permite constancia de los datos de soporte del usuario que presenta la consulta y del número de consultas realizadas por esa persona.
- Permite constancia del número de preguntas en general que se realizan en las diversas áreas temáticas, por semana, por mes, de forma semestral y de forma anual. Esto debería constar en la rendición de cuentas que debería efectuar la DICOEX en su informe anual de desempeño de labores.
- 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 efectuarse la remisión y evitar dar respuestas que por un lado, comprometan de forma indebida a la institución y por otro, no le competen.
- Permite consolidar respuestas frente al público, desde el PIC, sea que su respuesta sea parte de las labores de la sede en Santo Domingo, de las oficinas regionales o de las oficinas externas.
- Permite consolidar las respuestas de los diversos departamentos en la misma sede de la DICOEX en Santo Domingo.

## **Solicitudes y Reclamos**

Cualquier entidad gubernamental a cargo de la aplicación/administración de acuerdos comerciales debe resolver de forma cotidiana solicitudes o reclamos. La DICOEX no es excepción. Sin embargo, el proceso para tramitar dichas solicitudes o reclamos debe armonizarse, y nada mejor para ello, que tomar de base las mejores experiencias hemisféricas.

Costa Rica y El Salvador cuentan con procedimientos armonizados para la atención de solicitudes y reclamos de sus sectores productivos. Es pertinente el análisis de las experiencias de dichas oficinas, para centralizar en manos de un departamento de la DICOEX, la realización de forma estandarizada de resolución de solicitudes y reclamos tanto de oficio como a petición de los sectores productivos.

En el rediseño de la DICOEX se plantea como una función atribuible al Departamento de Disciplinas Comerciales y Asuntos Legales, dado su vocación de atención al manejo de interpretación o incumplimiento de los acuerdos comerciales internacionales.

A modo de ilustración, se presenta el sistema costarricense de gestión electrónica de atención de solicitudes y reclamos, diseñado e implementado por la DAA-CI, desde el 2004. Se desglosan a continuación ambos trámites, señalándose sus peculiaridades, su operatividad y el proceso utilizado.

**Solicitudes:** cualquier petición de trámite, intervención o coordinación de COMEX en algún país socio comercial (a lo externo) o con alguna otra institución gubernamental (a lo interno), como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Economía, la Dirección General de Aduanas, y el Ministerio de Salud entre otros. (por ejemplo, casos de variación de aranceles, emisión de los certificados de origen, emisión de controles de importación y/ o de exportación, etc.)”

Las solicitudes que se reciban deberán registrarse en el sistema una vez que el Director o cualquier funcionario designado al efecto, otorgue la autorización correspondiente. El seguimiento se debe tramitar en expediente, el cual inicia formalmente con el escrito de apertura. Estos expedientes deben de contener toda la información relevante del caso y la legislación aplicable al mismo.

Las solicitudes son tramitadas por el funcionario encargado del tema o foro Para cada una de ellas se abre expediente físico y electrónico y solamente pueden cerrarse con informe técnico fundamentado, el cual incluye fundamentos fácticos y técnico-normativos que sustentan la resolución final.

Siempre se mantiene paralelamente al expediente electrónico, una versión física por razones de rendición de cuentas y regulación expresa de la Contraloría General de la República costarricense.

**Reclamos:** cualquier denuncia por incumplimiento o incorrecta aplicación de lo dispuesto por un tratado o acuerdo comercial vigente. Tienen un tratamiento similar a las solicitudes y se asignan a los funcionarios especialistas en el tema o en el foro para su tramitación. Este encargado lo ingresa en el sistema electrónico, le abre un expediente de seguimiento y elabora un informe técnico que sustente cualquier decisión final respecto del reclamo tramitado.<sup>21</sup>

Como en el caso de las solicitudes, también se mantienen dos expedientes, uno electrónico y una versión impresa. Como consignamos en el Informe de Mejores

---

<sup>21</sup> Como Anexo 1 se adjunta una carátula de expediente por reclamo ante la DAACI de Costa Rica.

Prácticas, los 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 los cuales 83% fueron reclamos en el marco de la integración centroamericana y 16% fue un reclamo frente a la aplicación del TLC con Canadá.



#### Labor a corto plazo:

- Incorporación expresa dentro de las funciones de la DICOEX de la realización de estos trámites.
- Para la apropiación de ambos tipos de trámite sería relevante la realización de pasantías en cualquiera de los dos países en que se consigna un uso armonizado de los mismos, a fin de que los funcionarios a cargo pue-

dan ver la versión práctica de su uso, y las herramientas informáticas necesarias para su implementación.

### **Recomendaciones:**

Reiteramos la recomendación del Informe de Mejores Prácticas, donde se indicó que la atención de consultas, solicitudes y reclamos vía gestión electrónica constituyen mejores prácticas de modelo de canales de comunicación con el usuario. Los ejemplos utilizados constituyen ambos el resultado de más de una década de esfuerzos costarricenses, realizados con recursos internos, que no generan mayores gastos para las instituciones y que se han posicionado como parte de los servicios indispensables que ofrece la administración de tratados costarricense. No podemos enfatizar la cultura institucional y el grado de aceptación que tienen por parte del sector privado costarricense.

La DICOEX puede optar por mecanismos equivalentes, tomando en consideración los recursos de la institución y el generoso soporte de que goza de parte de los cooperantes. La DICOEX puede contar con una fácil apropiación de herramientas utilizadas con éxito probado en contrapartes regionales. Ninguno de las herramientas señaladas son de difícil apropiación.

Contar con una herramienta que le permita atender solicitudes de las otras entidades gubernamentales que están involucradas en administración de acuerdos comerciales y resolver reclamos derivados de posibles incumplimientos de parte de socios comerciales preferenciales, es solo parte de los servicios que debería brindar la DICOEX de forma armonizada y bajo estrictos estándares de calidad. La designación del departamento de Disciplinas Comerciales y Asuntos Legales como plataforma para el posicionamiento de estas herramientas, debería acompañarse del soporte jurídico que brinda un reglamento operativo y de pasantías para apoyar la sencilla asimilación de este tipo de experiencias regionales.

El “pep” o “pic” como herramienta de interacción con los usuarios puede perfectamente coexistir con el otro sistema de solicitudes, y reclamos, expresamente diseñado para atender al sector privado otro tipo de peticiones del sector privado, más directamente ligados a la administración de tratados.

Ambas herramientas deberían ser incluidas como servicios brindados por la DICOEX, al reflejarse como funciones expresamente normadas, además poderse ubicar dentro de la página Web de la a nivel de la DICOEX.

### **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.

Como se consignó en el Informe de Mejores Prácticas el costo de software de soporte no es elevado para la herramienta de solicitudes y reclamos. Como señalamos, en el caso costarricense fue fruto del aporte del equipo humano de la DAACI con el soporte del departamento 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. Mecanismos de coordinación interinstitucional**

Aunque la DICOEX tenga como competencia la administración del DR-CAFTA, y otros acuerdos comerciales, su administración no puede ni debe recaer sólo y exclusivamente en esta Dirección. Un acuerdo de integración profunda como el DR-CAFTA requiere para el efectivo cumplimiento de los compromisos establecidos en su normativa, de la actualización conjunta y coordinada de varias instituciones públicas, como la Dirección General de Aduanas (origen y facilitación del comercio, capítulo 4 y 5), la Secretaría de Estado de Agricultura (Medidas sanitarias y fitosanitarias, capítulo 3), entre muchas otras entidades.

**Coordinación por áreas temáticas.** Como parte de los hallazgos ubicados en la DICOEX, las iniciativas para establecer mecanismos de coordinación de la aplicación de ciertas áreas temáticas específicas constituyen una práctica meritoria que debe ser extendida, para ampliar la cobertura a otras áreas que funcionan de manera informal. Sin embargo, deben ser atendidas otras áreas temáticas, que no están incluidas, ni de manera formal o informal. Un ejemplo de ello es el tema de reglas de origen correspondiente al capítulo IV del DR-CAFTA, que no cuenta a su haber con ningún tipo de mecanismo de coordinación.

Otros países mantienen mecanismos de coordinación por áreas temáticas, de una forma más amplia, lo que refleja el esfuerzo coordinado de las diferentes instituciones de cumplir con los compromisos asumidos por sus gobiernos bajo diversos foros. El DR-CAFTA, por su carácter de acuerdo de integración profunda, contiene la obligación de cumplimiento de normas en áreas tan complejas como contratación pública, propiedad intelectual, ambiente y derecho laboral.

Como mejor práctica, en el caso de Costa Rica, expongo el funcionamiento del grupo técnico de trabajo en materia de reglas de origen, para ejemplificar como

se puede expandir tanto la cobertura, como el liderazgo de la DICOEX en áreas temáticas bajo su tutela.

En el caso costarricense, la DAACI reconoce que una de las áreas temáticas que más conflictos en materia de administración de tratados puede generar es la verificación del origen de aquellos bienes amparados a acuerdos comerciales internacionales. Para atender esta área temática, se estableció un Grupo Técnico de Verificación de Origen, normado dentro del Convenio de Cooperación Técnica entre la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y la DAACI del Ministerio de Comercio Exterior. Para esta área temática concreta, se establecen los procedimientos de verificación de origen, en el marco de acuerdos comerciales. Este Grupo está integrado por los Directores de la Dirección General de Aduanas y la DAACI, o por funcionarios que éstos designen.

El procedimiento establecido señala la necesidad de reunirse de forma periódica cada dos meses o a solicitud de una de las Partes, y señala de forma expresa las siguientes funciones:

- Examinar los problemas técnicos que presenten los procedimientos de verificación de origen en curso
- Examinar los problemas que se presenten con la aplicación de acuerdos comerciales y que incidan en el control aduanero.
- Proponer las acciones que se consideren necesarias para atender los problemas e inconvenientes que surjan como producto de los procesos de verificación de origen en curso.
- Dar seguimiento a los programas de capacitación, así como la evaluación de resultados.
- Evaluar la evolución de los trabajos conjuntos entre la DAACI y la DGA.

Este mecanismo de coordinación -en un área temática no atendida de momento por la DICOEX- ilustra las posibilidades de ampliación de instrumentos de trabajo conjunto con otras instituciones. Se sugiere establecer mecanismos de esta naturaleza, cuando el área temática así lo amerite.

**Coordinación interinstitucional.** Por otro lado, adicionalmente a la necesidad de dotar o fortalecer mecanismos de coordinación por áreas temáticas, con normas previsibles y armonizadas, se recomienda implementar otros mecanismos de coordinación interinstitucional, que su mejor forma de funcionamiento se ha demostrado ser a nivel de Directores, ya que permite un tratamiento integral de la administración de tratados.

El estudio de mejores prácticas arrojó un “benchmark” muy sofisticado desde el punto de vista operativo y normativo, en esta materia, que también corresponde a Costa Rica.

La Comisión Interministerial de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales de Costa Rica cuenta con su correspondiente soporte legal en la ley de Negociaciones Comerciales y Administración de Tratados de Libre Comercio (2000).

Los elementos de carácter operativo de dicha Comisión se establecen vía reglamentaria, a través del Decreto Número 34277-COMEX-H-MEIC-MAG-S. Costa Rica tiene consolidada una larga trayectoria de coordinación interinstitucional a través de este Reglamento, que denota el claro posicionamiento de la DAACI como entidad rectora de la administración de acuerdos comerciales. Esto no es impedimento para el reconocimiento de que, en materia de aplicación de tratados, dicha entidad requiere necesariamente del aporte de las otras instituciones involucradas en el cumplimiento de los compromisos de dichos acuerdos.

Este instrumento cuenta con la participación de varias entidades públicas costarricenses como

- el Ministerio de Comercio Exterior que preside, <sup>22</sup>
- el Ministerio de Hacienda (DGA),
- el Ministerio de Economía,
- el Ministerio de Agricultura y
- el Ministerio de Salud.

Para retratar aspectos operativos de dicha Comisión, nos remitimos a la detallada explicación del estudio comparativo de las oficinas de administración de tratados, donde se destacan elementos como su composición y funciones:

“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),

---

<sup>22</sup> Dentro del Ministerio se encuentra la DAACI que es el equivalente de la DICOEX.  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ADMINISTRACION  
DE TRATADOS PARA REPUBLICA DOMINICANA

- 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:<sup>23</sup>

La inclusión de una Comisión de esta naturaleza, liderada por la jerarquía de la DICOEX, permitiría no solamente la revisión periódica de la administración de los acuerdos de libre comercio a nivel de Directores o equivalentes, sino además la prevención potencial de conflictos, gracias a la apertura de canales de comunicación siempre abiertos. Un mecanismo de esta naturaleza responde a un “mando intermedio”, ya que la ilustración de la historia fallida del CONIAT demuestra que es difícil y complejo mantener mecanismos de comunicación a nivel de altos jefes. En este caso, la excelente trayectoria de esta Comisión costarricense es una “historia de éxito”, que podría tomarse como referencia para soportar la aplicación de un instrumento similar en la República Dominicana.

#### **F. Consideraciones del recurso humano de la DICOEX**

El lineamiento subyacente a la propuesta de rediseño de la DICOEX es realizar una propuesta de reestructuración “hecha a la medida” que contemple la situación real de la DICOEX y los elementos muy particulares del entorno en que se sitúa la DICOEX. El fortalecimiento institucional de la Dirección debe ser realizado tomando en consideración el recurso humano disponible, a fin de poder mejorar su gestión interna, desde el ángulo del menor costo posible.

La propuesta de rediseño de la DICOEX se basa en dos supuestos:

- ✓ Incremento de la efectividad de la gestión interna desde la perspectiva de la cotidianidad de los acuerdos comerciales ya vigentes,
- ✓ Previsión del fortalecimiento institucional requerido bajo la implementación del EPA.

Al respecto, es pertinente considerar cuales son las previsiones que deben realizarse en el marco de la actual implementación del EPA. De la entrevista realizada al responsable del proyecto ISPRI, se desprenden las principales consideraciones, que debe tomar en consideración la reestructuración de la DICOEX, y que están ligadas a la implementación y futura administración del EPA:

---

<sup>23</sup> Estudio comparativo de servicios ofrecidos por las oficinas de administración de tratados. Página II-18.

- \* Se agrega un nuevo foro pero no se incorporan nuevas áreas temáticas
- \* No implica cambios en estructura actual y/o sugerida de la DICOEX.
- \* Podría implicar necesidad futura de contemplar nuevas funciones para asumir en dependencia del volumen de trabajo generado por el nuevo foro.
- \* La DICOEX es el punto de contacto para administración
- \* No habrá reto de implementación (al menos en adecuación jurídica) pero sí requiere el fortalecimiento institucional de la DICOEX.

La pregunta crucial que fue sometida a la coordinadora del proyecto es si dentro de la revisión de estructura de la DICOEX había que contemplar áreas temáticas novedosas, no previstas en el diseño actual. La respuesta fue negativa. El EPA no contempla áreas nuevas, más allá de las ya incluidas en el DR-CAFTA. La única salvedad es el tratamiento de políticas de competencia, pero esa área temática ya tenía asignado un Departamento dentro de la DICOEX. El elemento esencial de la implementación del EPA es que el mismo no agrega áreas temáticas, pero sí implicará un aumento en los foros a ser atendidos por la DICOEX, por lo que puede generar la necesidad futura de contratación de personal adicional.

En caso de que la administración del EPA recaiga efectivamente en manos de la DICOEX, esto implica que su fortalecimiento institucional de la DICOEX es todavía más urgente a la luz del cumplimiento de los compromisos asumidos bajo un nuevo acuerdo comercial internacional, que aumentará la carga laboral de la Dirección, al incrementarse los foros a ser atendidos.

Adicionalmente a las provisiones propias de la implementación del EPA, se realizaron una serie de entrevistas a nivel de los Departamentos de Planificación y Recursos Humanos de la Secretaría a fin de contar con un panorama completo, que permitiera valorar la situación de la contraparte del recurso humano de la Dirección.

Fruto de dichas entrevistas, se realizaron las siguientes constataciones:

- ✓ El organigrama de la SEIC está desactualizado en relación con la evolución presentada a nivel de la DICOEX.
- ✓ Dicho organigrama reconoce solamente dos Departamentos: Acceso a Mercado y Servicios e Inversiones.
- ✓ La revisión de los perfiles de funcionarios (Recurso Humanos de SEIC) solamente contempla los siguientes puestos: Director de la DICOEX, Analista de Comercio Exterior en aspectos institucionales y legales, Analista

en comercio exterior en aspectos macroeconómicos, Analista en comercio exterior en normas de origen y aranceles aduaneros.

Es tarea con carácter perentorio acompañar la reestructuración con la consiguiente actualización de datos y perfiles, tanto para el Departamento de Planificación como de Recursos Humanos.

**Labores a corto plazo:**

Al efecto se consignan como labores a corto plazo, una vez aprobada la reestructuración, realizar los siguientes pasos, a cargo de la DICOEX:

- ✓ Preparar informe para el Departamento de Planificación, con el nuevo organigrama aprobado por la jerarquía de la DICOEX y las funciones establecidas para cada departamento.
- ✓ Determinación de perfiles básico para coordinadores de unidades en apoyo de la Dirección de Recursos Humanos de SEIC, a fin de actualizar los perfiles actuales.

Se recomienda evitar en la actualización de perfiles definir puestos de trabajo por área temática, como es el caso del analista de comercio exterior en normas de origen y aranceles aduanales.

Al respecto, deberían establecerse perfiles de puesto de carácter más general, y más ligados a las coordinaciones de los diferentes departamentos, como a título de sugerencia, se indica a continuación:



**Recursos Humanos Cargos/Perfil general-idóneo**

	<b>Cargo</b>	<b>Número</b>	<b>Años de experiencia</b>	<b>Formación Académica Idónea</b>
I	Director General	1	5	Maestría, Experiencia laboral en el tema en puestos de liderazgo, idioma adicional, de preferencia inglés
	Coordinadores	6	3	Licenciatura, de preferencia abogado/economista/ o materias afines, experiencia en área de comercio exterior mínimo 3 años
	Analista		1	Licenciatura, de preferencia abogado/economista/ o materias afines
	Técnico		0	Estudios en materias afines, no necesariamente habiendo concluido licenciatura.

Una reflexión final es relevante a efectos de una amplia cobertura de este tema y se circunscribe al tema salarial. Para evitar la rotación a corto plazo del recurso humano<sup>24</sup>, es imperativo abordar la combinación de un esquema salarial al amparo de los beneficios del servicio civil con un incremento salarial que debería acompañar a personal extremadamente especializado.

Costa Rica tiene una modalidad dual para el tratamiento de su recurso humano. Por un lado, existe personal de COMEX que está al amparo del régimen de servicio civil, pero además goza, como se consigna supra, de un incremento salarial, por encima del resto de los funcionarios del Estado costarricense. Por otro lado, existe personal de COMEX que labora bajo la modalidad de contratación por servicios profesionales. Este tipo de contrato adolece el defecto de no contar con la estabilidad que provee estar amparado por el servicio civil, pero se compensa con salarios que van más allá de la posibilidad de contratación del Estado. La cancelación de los honorarios de este tipo de recurso humano de COMEX se realiza a través de un Convenio de Cooperación con la Promotora de Comercio Exterior, que combina su presupuesto con asignaciones estatales y el canon que se cobra a las empresas bajo régimen de zona franca.

Es muy importante considerar las posibilidades reales del tipo de contratación del funcionario en comercio exterior, para evitar que después de una curva de

<sup>24</sup> Aplica aquí un concepto que en inglés se conoce como "Revolving Doors".

aprendizaje en tiempo moderado, este personal se instale en condiciones preferentes en el sector privado.

**SECCIÓN V**  
**CONCLUSIONES**

---

## SECCIÓN V

### CONCLUSIONES

---

El ejercicio de rediseño de la estructura de la DICOEX responde a la necesidad que tiene de dar un “salto cualitativo”, para que la Dirección afiance y profundice las fortalezas que adquirió para asumir la implementación del DR-CAFTA, llevando su natural evolución hacia convertirse en una institución que aplica y administra, a niveles de calidad internacional, los acuerdos comerciales internacionales suscritos por el GORD.

Por ello, es a partir de una detallada revisión de las mejores prácticas y la oferta de servicios de las oficinas de administración regionales que se evaluó la gestión de comercio exterior de la DICOEX, para, posteriormente hacer recomendaciones orientadas a su fortalecimiento institucional. Este ejercicio consistió en tres pasos metodológicos: revisión detallada de mejores prácticas latinoamericanas, evaluación del desempeño de la DICOEX, a la luz de la revisión de mejores prácticas y, tomando en cuenta las realidades de RD determinación de medidas correctivas y sugerencia de incorporación de servicios nuevos, todo debidamente consensuado, paso a paso, con la jerarquía de la institución.

Este ejercicio se suma, en este momento, a dos proyectos complementarios, como lo son, el Anteproyecto de Ley de Comercio Exterior y la preparación de la entidad frente a la posible certificación ISO 9001, en el primer semestre del 2009.

La búsqueda de medidas aplicables se rigió por los siguientes parámetros:

1. Revisión del marco normativo aplicable a la DICOEX, a fin de establecer fortalezas y debilidades en su soporte legal
2. Análisis de las funciones que deben ser realizadas bajo la tutela de la DICOEX
3. Superación de dispersiones y duplicidades en la gestión interna de la DICOEX en comercio exterior
4. Posibles consolidaciones de servicios bajo competencia de la DICOEX
5. Sugerencia de nuevas funciones introducidas a fin de ampliar la gama de servicios ofrecidos a los usuarios, incluyendo el fortalecimiento de la gestión electrónica
6. Superación, en la medida de lo posible, de duplicidades con relación a otras entidades gubernamentales
7. Revisión de los mecanismos de coordinación y recomendaciones de nuevos modelos de gestión, a fin de incrementar la rectoría de la DICOEX en materia de administración de tratados
8. Reflexión, con base en mejores prácticas, para disminuir el ritmo de la rotación de personal

9. Sugerencia de medidas para incrementar substancialmente la curva de aprendizaje del recurso humano de la DICOEX y la puesta en vigencia de nuevos servicios.

Como punto de partida para la sugerencia de medidas correctivas, de fácil aplicación, para mejorar su rol como administrador de los acuerdos comerciales internacionales, la elaboración de las propuestas de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior de la DICOEX, se basó en la ubicación de hallazgos relevantes:

1. Carencia de un marco jurídico idóneo
2. Desfase de estructuras, a lo interno y externo de la Dirección
3. Carencia de debida consignación de funciones para cada departamento de la DICOEX, agravado por la ausencia de soporte jurídico
4. Dispersión y duplicación de funciones a lo interno de la Dirección
5. Duplicidades en materia de administración de comercio exterior frente a otras entidades gubernamentales
6. Poca coherencia, armonización y rectoría de la Dirección frente a los mecanismos de coordinación con otras entidades públicas que coadyuvan en la administración de tratados.

Dicho diagnóstico fue producto de un semestre de interacción de la consultora con la DICOEX para la validación de hallazgos y recomendaciones. Las medidas correctivas propuestas contienen recomendaciones generales y específicas. Parte del valor agregado de dichas propuestas fue el establecimiento de una lista taxativa de funciones por cada departamento, que aunque efectuadas, no estaban claramente definidas y sugerencias de ampliación de los servicios brindados por la DICOEX, como elementos que permitan su mejor posicionamiento en la gestión del comercio exterior del GORD.

Con medidas a corto y mediano plazo, la propuesta de rediseño responde, en sus puntos esenciales, a los siguientes pasos:

- ✓ Elaboración de un reglamento interno que contenga los elementos pertinentes a la estructura, funciones y mecanismos de coordinación interinstitucional de la DICOEX
- ✓ Rediseño de la estructura de la DICOEX
- ✓ Establecimiento y puesta en vigor de funciones precisas, claras y detalladas para cada departamento, oficinas en el exterior, oficina regional y previsión de éstas frente a la certificación ISO 9001
- ✓ Determinación de nuevas funciones a ser incluidas dentro de la prestación de servicios de la DICOEX, a fin de posicionar su papel de administrador de comercio exterior, incluyendo:
  - resolución de consultas por medios electrónicos,

- armonización del tratamiento de las solicitudes y reclamos de los sectores productivos, en el seno de la Dirección y
- ampliación de la esfera de su competencia en la recopilación, análisis y procesamiento de datos estadísticos y comerciales en comercio exterior.
- ✓ Sugerencias en materia de mecanismos de coordinación
- ✓ Establecimiento de parámetros generales para la mejora de la gestión del recurso humano de la Dirección.
- ✓ Revisión del mapa de ruta para la implementación de estas medidas, incluyendo:
  - revisión del Anteproyecto de Ley de Comercio Exterior, a fin de verificar la eliminación de elementos normativos que, por su flexibilidad, deben ser incluidos vía reglamentaria,
  - sugerencias puntuales de pasantías para la más expedita asimilación de nuevos servicios y
  - sugerencia de algunas mejores prácticas en materia salarial de sus contrapartes regionales.

Como reflexión final y retomando las conclusiones del estudio comparativo de mejores prácticas, vale la pena recalcar que, por la dificultad y complejidad de la materia, siempre es sumamente lenta la curva de aprendizaje del personal a cargo de la administración del comercio exterior, en todos los países.

Consecuentemente ha sido directriz de esta reestructuración asegurar como mínimo que los funcionarios tengan certeza de cuales son sus funciones, del papel que desempeñan, de mejorar tanto la gama de servicios ofrecidos como los mecanismos de coordinación con los que cuentan para la optimización de sus labores.

Paralelamente al rediseño de la Dirección, es de especial interés, para establecer un mejor posicionamiento de la Dirección para ofrecer resultados concretos en el plazo más inmediato, atender las sugerencias de inclusión de nuevos servicios, expresamente reseñados en materia de atención de consultas, reclamos y solicitudes en forma electrónica, a fin de dar respuesta a la creciente demanda del usuario por excelencia de esta institución, que es el sector productivo dominicano.

Una conclusión final de esta consultoría, derivada también de las mejores prácticas internacionales, sería que el fortalecimiento institucional y legal requerido para el cumplimiento óptimo de los compromisos asumidos por el GORD en sus acuerdos comerciales internacionales, necesita una constante evolución en la calidad del servicio, un mayor posicionamiento nacional e internacional de la Dirección y una constante ampliación de los servicios brindados.

## **ANEXO A**

---

## **TÉRMINOS DE REFERENCIA**

## **ANEXO A**

### **TÉRMINOS 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**

**Consultoría para Estudio, Análisis y Rediseño de la estructura y funciones de la Dirección de Comercio Exterior de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio de la República Dominicana (DICOEX) en procura del fortalecimiento institucional de su gestión**

Estos Términos de Referencia (TR) sirven como una Solicitud de Propuesta para proveer los servicios de consultoría dirigida a realizar un estudio de la estructura actual de la Dirección de Comercio Exterior (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC), análisis de los compromisos asumidos por el país en los distintos Tratados Comerciales Internacionales, revisión de las reformas legales pendientes conforme a estos nuevos escenarios, y presentar una propuesta de rediseño de la DICOEX en aras de su fortalecimiento institucional para la mejora de su gestión en la aplicación y administración de instrumentos comerciales internacionales.

#### **ANTECEDENTES**

República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (EEUU) firmaron el DR-CAFTA el 5 de agosto del 2004. Este Tratado entró en vigencia para la República Dominicana el 1 de marzo del 2007.

Dentro del contexto de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior, la DICOEX considera como una prioridad el reforzar su capacidad institucional para la administración exitosa del recién puesto en vigencia DR-CAFTA y del recién negociado acuerdo con la Unión Europea y CARICOM.

Es labor de la DICOEX, brindar atención de forma adecuada, expedita y correcta de las necesidades de los sectores productivos nacionales que requieran la maximización de las oportunidades generadas por estos nuevos Tratados de Li-

bre Comercio. Es por ello, que en este momento requieren del apoyo para implementar las “mejores prácticas” de experiencias como la construida por unidades de aplicación de tratados de libre comercio en países americanos como Chile, Canadá, México, Costa Rica y El Salvador, para así dirigir y mejorar la capacidad de los funcionarios de la DICOEX.

DICOEX es una Institución joven que ha crecido de acuerdo a las necesidades de la demanda sin necesariamente una planificación organizacional adecuada. La estructura organizacional de DICOEX responde a la necesidad de fortalecer institucionalmente la aplicación de los acuerdos comerciales internacionales especialmente en el momento que enfrenta el reto de administrar el DR-CAFTA. Sin embargo, en vista de los nuevos retos que está asumiendo República Dominicana, especialmente frente a la inminente firma y puesta en vigencia del EPA (Acuerdo de Asociación Económica entre Unión-Europea y CARIFORO), debe analizarse el desempeño de la estructura actual de la DICOEX y respondiendo a nuevas posibles ofertas de servicios, proceder a diseñar una nueva estructura, delimitar nuevas funciones y revisar los perfiles de su personal, para que con base en la experiencia pasada, se fortalezca la gestión de administración de acuerdos comerciales por parte de esta institución.

El apoyo solicitado busca contribuir al fortalecimiento institucional y operativo de la gestión de comercio exterior de administración de acuerdos comerciales establecido en el Plan de Acción Nacional de República Dominicana como prioridad para el fortalecimiento de una reestructuración reciente tendiente a abordar la administración de los acuerdos comerciales, y en especial, del DR-CAFTA. Con base en un “mapeo” de oferta de servicios y “mejores prácticas” en materia de aplicación y administración de tratados, se busca ubicar experiencias hemisféricas que puedan ser fácilmente adaptables a la institución. Se espera que con base en estos insumos, y paralelamente al esfuerzo que realiza la DICOEX de mejorar su gestión de calidad, de conformidad con la norma ISO 9001:2000, se pueda incrementar la oferta de servicios de la DICOEX, eliminar duplicaciones de funciones (dentro y fuera de la institución), facilitar un mejor desempeño de su recurso humano actual y realizar un “rediseño” de la institución que fortalezca su “rectoría” como entidad administradora de instrumentos comerciales internacionales. Como insumo final, se espera que dicho apoyo permita dirigir y mejorar la capacidad de los funcionarios de la DICOEX, para así dar respuesta, a la atención que demanda el usuario final, representado por sus sectores productivos.

## **OBJETIVO**

Fortalecer institucional y operativamente al personal de la DICOEX en su gestión de administración de acuerdos comerciales internacionales, para mejorar su desempeño en la aplicación del DR-CAFTA.

## **LABORES A DESARROLLAR**

- a) Revisión de los distintos instrumentos legales que sustentan la Dirección de Comercio Exterior (DICOEX) de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio;
- b) Revisión de los distintos estudios sobre las funciones de la DICOEX realizados en el pasado con la asistencia financiera de las agencias de cooperación internacional;
- c) Análisis de los compromisos asumidos por el país en los distintos Tratados de Libre Comercio suscritos, en vigor, y los que entrarán próximamente (caso de los EPAs);
- d) Revisión de la estructura actual de la DICOEX, con el análisis de las posiciones, de sus incumben tes y de los subalternos que la integran;
- e) Realización de benchmarking de las estructuras homólogas de la DICOEX en los países DR-CAFTA, México y Chile, y comparación con la vigente en DICOEX;
- f) Presentación de una propuesta de re-estructuración (si es el caso) de la organización actual de la DICOEX, con sus recomendaciones sobre las funciones a desarrollar en cada caso. Esta propuesta tomará en consideración la propuesta de Anteproyecto de Ley que organiza y regula las funciones de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX) presentada bajo el proyecto BID de “Fortalecimiento de la Gestión del Comercio Exterior. El objetivo será asegurar conformidad y coherencia entre el rediseño de la DICOEX y su respectiva legislación de soporte jurídico. Esto permitirá la incorporación de insumos, cuando sea el caso, dentro del marco jurídico de soporte de la DICOEX;
- g) Transferencia de la experiencia de su país<sup>25</sup> en materia de solución de controversias a nivel de acuerdos comerciales internacionales, con especial énfasis en la experiencia con el tratado de libre comercio (TLC) suscrito con los Estados Unidos de América o con otros países

---

<sup>25</sup> Se espera que los especialistas aporten la experiencia de uno o dos países entre los siguientes: Chile, México, Costa Rica y El Salvador.

del hemisferio. Revisión de los códigos de conducta y reglas modelo de procedimiento bajo el TLC con los Estados Unidos;

- h) Transferencia de su experiencia práctica en el tratamiento de diversas temáticas, como lo son dumping, subsidios, medidas de salvaguardias, derecho del trabajo, medio ambiente, servicios, inversión, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otros;
- i) Apoyo y asistencia directa en la mejora de los mecanismos de consulta interinstitucional entre la autoridad de aplicación de tratados dominicana y otras entidades del sector público que también incursionan en la aplicación de tratados, como por ejemplo, con la Secretaría de Agricultura, en materia de administración y asignación de contingentes agrícolas de importación;
- j) Apoyo en la mejora y fortalecimiento de los mecanismos de consulta entre la DICOEX y el sector privado, como usuario final;
- k) Valoración y evaluación de los mecanismos de aplicación de tratados de otras instituciones. Como mínimo se harán visitas a la Secretaría de Agricultura, a la Dirección General de Aduanas, a la Secretaría de Salud, a la Secretaría de Trabajo, a la Secretaría de Recursos Naturales y a representantes del sector privado.

## **INFORMES**

1. Un primer informe con el resultado de benchmarking de la estructura administrativa de las instituciones administradoras de Tratados Comerciales de los países Centroamericanos, México y Chile;
2. Informe Número 2 con el análisis comparativo de la estructura actual de la DICOEX, con los hallazgos encontrados en el informe anterior, con una propuesta de re-estructuración de DICOEX, según el caso, que le permita cumplir con los compromisos y retos asumidos en los distintos Tratados Comerciales suscritos, en vigencia y por entrar en vigor (caso Epa' Hz).

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, di-

seminarse 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**

El tiempo estimado de duración será de 60 días persona en un periodo de ejecución de 6 meses. Se espera que el consultor realice parte del trabajo en su país origen y parte en República Dominicana de acuerdo a las necesidades.

Este periodo se desglosará de la siguiente manera:

Primera fase: Esta fase se desarrollara en el periodo Junio – Agosto 2008, con aproximadamente 30 días de LOE. Esta fase incluye un primer viaje a RD, de 10 días hábiles en Santo Domingo más dos días de viaje. Este viaje se realizara con el objetivo siguiente:

- Recolectar insumos y realizar taller de concertación en materia de reestructuración con actores claves de la DICOEX, para facilitar al consultor que recoja con claridad las necesidades expresadas por el usuario final de la consultoría.

Se contempla además, un segundo viaje para la presentación del rediseño propuesto y enseñarlo al Director de la DICOEX, para su aprobación. Este viaje puede incluir otras visitas según estime el Director de la DICOEX, como por ejemplo, una presentación ante el Secretario de Estado de Industria y Comercio, y si es posible, al sector privado.

Otras visitas a la República Dominicana serán programadas de acuerdo a las necesidades y solicitud del Director de DICOEX.

Segunda fase: De Septiembre a Noviembre del 2008 incluyendo viajes a Santo Domingo de acuerdo a las necesidades donde se realizaran:

- a) Sesiones de trabajo con funcionarios a cargo de áreas temáticas, para recabar insumos, incluyendo reuniones con instituciones públicas y sector privado, para recabar insumos en la determinación de cuales son sus necesidades frente a mecanismos de cooperación e interacción con la DICOEX;
- b) Un informe de apoyo de mejores prácticas para las áreas temáticas, incluyendo insumos de apoyo para la realización de tareas internas: Ej. Revisión de los códigos de conducta y reglas modelo de procedimiento.

Se programará una sesión de trabajo con el Director de DICOEX para explicar cuales son los insumos en diferentes áreas y para presentar propuestas de mecanismos de interacción frente a instituciones públicas y privadas. En caso de que lo estime pertinente el Director de la DICOEX, se pueden realizar sesiones de trabajo con otras instituciones, bajo la rectoría de la 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 recabar 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) Especialistas en Comercio Exterior. Director o Ex-Director de Comercio Exterior, o rango equivalente en Ministerio/Secretaría de Comercio Exterior.
- b) Experiencia en áreas temáticas indicadas en los Términos de Referencia, especialmente en solución de controversias y defensa comercial.
- c) Experiencia en el diseño de Unidades de gestión de comercio exterior y aplicación de tratados.
- d) De preferencia experiencia en la administración de tratados de la República de Chile, México, Canadá, El Salvador o de Costa Rica.