



FWONTYÈ NOU - NUESTRA FRONTERA

Estructura jurídica formal que regula el comercio de bienes de la República Dominicana con Haití

Equipo

Sobeida De Jesús Cedano

Investigadora responsable

Con

Juan Sebastián Molano

Sara Bastidas Paredes

Santo Domingo, República Dominicana

Abril 2008



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



La República de Haití representa un mercado dinámico para la República Dominicana aunque se ha visto históricamente desde una perspectiva de negociación con fines humanitarios. Sin embargo, esto dista radicalmente de la realidad, pues el mercado haitiano se ha constituido en uno de los más importantes para el país. Excluyendo las exportaciones de ferromniquel, Haití es el segundo mercado para los productos dominicanos, detrás de los Estados Unidos, con exportaciones anuales de más de USD 150MM.

Los intercambios binacionales tienen una dinámica propia que se recrea en la zona fronteriza, lugar donde se desarrolla una negociación continua y creciente de productos procedentes de diferentes regiones del país. Durante el 2007, 11 productos representaron exportaciones por USD 70,5 MM, mientras que un sinnúmero de bienes representaron USD 84,7 MM. Esto demuestra que la multiplicidad de sectores económicos que se están viendo beneficiados por el comercio es amplio y la potencialidad de encontrar oportunidades en el mercado haitiano es cada vez, más interesante.

Las oportunidades son esperanzadoras. Por tanto, que es prioritario conocer las reglas que regulan el comercio con Haití, identificar los factores que disminuyen el incremento de los flujos comerciales y establecer con claridad cuáles son los mecanismos para que quién desee explorar posibilidades en el mercado del vecino país, cuente con las herramientas necesarias para hacerlo.

El presente estudio es un análisis del régimen legal que rige el comercio de bienes de la República Dominicana con Haití. Analizamos las leyes, decretos, resoluciones y demás normativas que regulan dicha actividad. Nace ante la necesidad de suplir la carencia de información clara sobre las reglas relacionadas con el comercio, de vital importancia para muchos sectores nacionales y zonas geográficas. Este estudio contribuye a incrementar la transparencia y reducir la vulnerabilidad jurídica, con el fin último de lograr la estabilidad y predictibilidad necesarias para el desarrollo de mejores relaciones comerciales.

La Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) considera de suma importancia que para generar espacios de contribución y discusión a temas de tanta envergadura, la participación de los diferentes actores de la sociedad es clave y se constituye en la piedra angular para la construcción de bases sólidas que permitan la entrada de nuevos actores al comercio, multiplicar sus beneficiarios y crear condiciones necesarias para un clima eficiente de negocios. La búsqueda constante para consolidar procesos de transparencia integrales es esencial para crear un hemisferio de oportunidades para todos.

El informe cuenta con varios capítulos, el primero de ellos es un informe ejecutivo que presenta en síntesis los hallazgos del estudio, el cual a su vez funciona como resumen conclusivo. El segundo capítulo aborda el enfoque metodológico que seguimos y las definiciones operativas de los conceptos analizados. El capítulo tres aborda aquellas normativas jurídicas que rigen para todos los flujos comerciales, mientras que los capítulos cuatro, cinco, seis y siete abordan las particularidades legales para cada uno de los flujos analizados (exportación, importación, tránsito, re-exportación, re-importación y reingreso).

Queremos agradecer a la experta líder en temas legales sobre la frontera Lic. Sobeida de Jesús, la contribución de los técnicos y funcionarios del Centro de Exportación e Inversiones de la República Dominicana (CEI-RD), a la Dirección General de Aduanas (DGA), a la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y al personal de la Consultoría Jurídica de la Presidencia. Igualmente al grupo de voluntarios de la Organización de Estados Americanos (OEA) residentes en el país.

Daniel J. O'Neil
Director del País para la República Dominicana
Fundación Panamericana para el Desarrollo

Resumen Ejecutivo

Debido a la importancia comercial del mercado haitiano, este estudio analiza la estructura jurídica que regula el comercio de bienes de la República Dominicana con Haití. Nace por la necesidad de información clara sobre las reglas de juego y busca contribuir para incrementar la transparencia y reducir la vulnerabilidad jurídica. Consta de nueve capítulos: informe conclusivo o resumen ejecutivo, metodología, comercio exterior, exportación, importación, tránsito y otros flujos comerciales.

Partimos de investigaciones y consultorías anteriores que nos permitieron: 1) identificar seis tipos de flujos comerciales, los cuales fueron analizados por separados y 2) identificar los tipos de productos intercambiados, constituyendo el segundo nivel de análisis. Tanto los flujos como los productos fueron analizados transversalmente en función de sub-categorías imprescindibles para todo comercio de bienes: administración, controles, tasas y gravámenes, exenciones, transporte, barreras y sanciones. La investigación fue guiada por varias preguntas que se resumen en: ¿Qué tenemos que hacer para intercambiar comercialmente bienes con Haití de acuerdo a las leyes dominicanas?.

En los últimos años ha habido cambios sustanciales en la República Dominicana en torno al comercio exterior, especialmente, mayor apertura y orientación económica hacia la exportación. Se han eliminado todas las barreras no-arancelarias, exceptuando las originadas por razones de salud pública y fitozoosanitarias, las cuales tienen mayor peso relativo en el comercio dominico-haitiano dado las características particulares del mismo. Aunque se han logrado algunos avances en el área de cooperación binacional, la carencia de laboratorios en la zona fronteriza impide que haya una verificación del flujo de bienes agrícolas y pecuarios y no se reconozca en las estadísticas oficiales el impacto real, social y económico de las transacciones de dichos sectores. Pese a los esfuerzos realizados para facilitar y simplificar los procesos, cerca de una decena de organizaciones estatales tienen alguna competencia o atribución en relación con el comercio exterior, encareciéndolo y retrasándolo.

Con Haití existe un marco general que permite a los Estados llegar a acuerdos binacionales en materia comercial. En 1979 se firmó un acuerdo de libre comercio, desconocido por mayoría de la población, ratificado sólo por el Congreso dominicano en 1981. No existe otro acuerdo binacional que rija el comercio aunque es claro que las peculiaridades del mismo evidencien la necesidad de reglas claras y concretas. Actualmente se rige por las leyes y normas generales.

En relación con los aranceles, tres principios básicos rigen el comercio exterior: 1) todo el comercio exterior está sujeto al pago de aranceles, 2) están prohibidas las exoneraciones por vía administrativa y 3) el establecimiento de impuestos por vías administrativas. Los tres son violados en lo referente al comercio binacional. En sentido general existen cinco partidas arancelarias: 0%, 3%, 8%, 14% y 20% para los productos no protegidos.

Las violaciones a las leyes que rigen el comercio exterior son causales de sanciones pecuniarias, privativas de la libertad, comiso de mercancías y sus accesorios, alguna combinación de estas o todas a la vez. Son agravantes de las violaciones la reincidencia y la participación de funcionarios públicos. La mayor violación es el contrabando, en cuya definición cae la mayor parte del comercio binacional que se realiza, evidenciando la brecha entre la realidad económica y social y el cuerpo de leyes que la regula.

La exportación tiene gran coherencia entre la realidad-objetivos nacionales y la legislación. Han sido eliminadas las barreras arancelarias y no-arancelarias. No obstante, algunas mercancías están aun sujetas a requisitos especiales, como la no-objeción de diferentes instituciones públicas y sin cuya aquiescencia no pueden salir del país. Este es el caso de los vegetales, las maderas y sus derivados, las

arenas y agregados para la construcción. Es importante resaltar que la creación del Formulario Único de Exportación redujo sustancialmente las etapas y tiempos requeridos para exportar.

En términos fiscales, están exentas del pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS) y del Impuesto Selectivo al Consumo. Estos impuestos pueden ser reembolsados mediante: 1) reintegro, 2) compensación y 3) admisión temporal para perfeccionamiento de activo. No obstante, son de difícil apropiación por los pequeños exportadores que constituyen una parte muy importante de los exportadores hacia Haití, en razón de los requisitos legales exigidos.

En las importaciones y re-importaciones existe una amplia brecha entre las necesidades y objetivos planteados y la ley. Enfrentan múltiples obstáculos: burocracia, retraso en los procesos y obsolescencia legal. Los controles fito-zoosanitarios y de salud constituyen verdaderas barreras, con un mayor peso en el comercio binacional a causa de las debilidades institucionales, de infraestructura en Haití, en los puertos fronterizos dominicanos y la inexistencia de laboratorios en la zona fronteriza.

La proclamada eliminación de todas las barreras no-arancelarias contrasta con el hecho de que casi todos los productos que provienen de Haití están prohibidos o requieren certificados de no-objeción, permisos de importación, pagos de altos aranceles y/o certificaciones y controles en el país de origen, los cuales son de muy difícil adquisición. La realidad económica y social desborda la legislación, por lo que la creación de infraestructura funcional en la frontera es un paso inicial firme para mejorar esta situación.

Los puertos dominicanos son utilizados como parte de la red del comercio exterior haitiano para exportar hacia terceros países, principalmente mango, aguacate y productos orgánicos. Los frutales presentan la dificultad de que los puertos fronterizos no están habilitados legalmente para recibirlas. Por demás, el manual cuarentenario somete la entrada de frutas a requisitos especiales.

En República Dominicana se están creando almacenes fiscales y/o depósitos para la re-exportación para beneficiarse de esta figura jurídica que permite la permanencia de la mercancía por seis meses prorrogables sin la necesidad de pagar los derechos y aranceles. La figura es muy conveniente en vista de las características del mercado haitiano al respecto (alta frecuencia de micro-exportaciones).

Entre los dos mercados se intercambian productos no-nacionales que provienen de terceros países. Las re-importaciones constituyen para Haití el monto principal intercambiado, pero todos estos productos tienen controles legales y restricciones muy estrictas en República Dominicana. Entre ellos tenemos el arroz (producto protegido en el país), los textiles usados (prohibidos por razones de salud y cuyas cuotas se basan en exoneraciones administrativas que están prohibidas por ley) y cosméticos, artículos de higiene personal y alcoholes (sometidos a controles de registro sanitario).

Las re-exportaciones, desde el punto de vista de los montos intercambiados, no constituyen para la República Dominicana un flujo de vital importancia, pero si en función de las características de los productos: combustibles (gasolina, gas, gasoil, kerosén, propano) los cuales requieren la compra de divisa por parte del Estado dominicano; algunos comestibles como bacalao, sardina, arenque, y maíz que están exentos del pago de impuesto como ayuda a la canasta básica nacional y los abonos, exentos de impuestos para el fomento de la agricultura nacional.

El re-ingreso tiene dos modalidades: una amparada bajo la ley 146-00 a través de la cual circulan, entre otros, equipos y maquinarias que entran a Haití con un objetivo específico y luego regresan al país libre de impuestos. Otra modalidad en que se evaden obstáculos y requisitos legales aprovechando la condición fronteriza y que se encuentra completamente fuera del amparo legal.

Contenido

Resumen Ejecutivo	i
1 Metodología	1
1.1 Presentación	1
1.2 Definiciones operativas	1
2 Comercio exterior	2
2.1 Los aranceles	6
2.2 Controles fito-zoosanitarios y de salud Pública	7
2.3 Sanciones	7
3 La exportación de productos nacionales.....	8
3.1 Requisitos generales de exportación.....	10
3.2 Exportación de productos con restricciones.....	10
4 Importación de productos nacionales haitianos.....	11
4.1 Requisitos generales de importación	12
4.2 Importación de productos con requisitos especiales.....	13
5 El tránsito.....	15
6 Otros flujos del comercio exterior binacional	16
6.1 Las re-importaciones	16
6.2 La re-exportación	17
6.3 El re-ingreso o circular	17

1 Metodología

1.1 Presentación

Este estudio tiene como punto de partida diferentes investigaciones, estudios y consultorías que hemos realizado anteriormente. Ellos nos permitieron, en primer lugar, identificar seis tipos de flujos comerciales diferentes entre República Dominicana y Haití (exportación, importación, re-exportación, tránsito, re-importación y re-ingreso o circular), los cuales fueron analizados por separado, diferenciando las normas jurídicas que rige cada uno de ellos en el país.

En segundo lugar, los estudios anteriores nos permitieron identificar los diferentes tipos de productos intercambiados entre ambos estados, lo que dio paso a un segundo nivel de análisis.

Dado el carácter operativo del presente estudio, tanto las normas que rigen los flujos comerciales como las que rigen los tipos de productos han sido analizados transversalmente en función de las diferentes sub-categorías necesarias para todo intercambio comercial de bienes: a) administración de los intercambios, b) controles establecidos, c) tasas y gravámenes impuestas, d) exenciones a las tasas y gravámenes, e) sanciones por violación a la normativa, f) transporte de los bienes, g) barreras al comercio y h) prohibiciones y excepciones.

En todo momento, la investigación ha estado guiada por las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles normativas rigen el comercio binacional?
- ¿Cuáles son los procedimientos dominicanos legales para el comercio binacional?
- ¿Cuáles son las consecuencias de la violación a las leyes rectoras del comercio binacional?

Estas preguntas se resumen en ¿Qué tenemos que hacer para intercambiar comercialmente bienes con Haití de acuerdo a las leyes dominicanas?

La investigación está restringida al intercambio de bienes y a las leyes dominicanas. Ella no toma en cuenta el estatus legal actual del intercambio comercial binacional de dichos bienes. Hemos partido del hecho contactado del intercambio con la finalidad de establecer el “deber ser” según la legislación dominicana vigente.

1.2 Definiciones operativas

En relación a nuestra investigación hemos realizado una definición operativa de las principales categorías o variables utilizadas. Vale decir que dicha definición operativa se ha realizado en función de lo que sucede en el comercio binacional y no tienen necesariamente que coincidir con las definiciones técnicas o científicas dadas por otros.

Comercio binacional: En esta categoría hemos incluido todas aquellas normas jurídicas válidas para todos los tipos de flujos comerciales que se realizan entre la República Dominicana y Haití.

Exportación: En esta categoría hemos incluido las normas jurídicas que rigen los productos nacionales de la República Dominicana que son vendidos a Haití. En ella tenemos los productos agropecuarios y otros alimentos como pastas, vinos, potajes enlatados e hielo, leña y madera, plásticos, productos para la higiene personal y del hogar, productos de belleza, etc.

Importación: La categoría importación recoge las normas jurídicas que rigen los productos nacionales haitianos comprados por la República Dominicana. Entre la importación tenemos productos agropecuarios diversos (café, gandules, aguacate, mango, chivos, guineas, etc.), peces y mariscos, etc.

Re-exportación: Esta categoría incluye los productos no-nacionales dominicanos (productos extranjeros) que luego de entrar al régimen aduanero dominicano, es decir de haber entrado a la República Dominicana con el fin de ser consumidos en el país, son exportados hacia Haití. Entre los productos re-exportados tenemos vehículos de motor, sus piezas y accesorios, computadoras y sus accesorios, maquinarias e instrumentos de trabajo, algunos materiales de construcción, combustibles (gas, gasolina, gasoil, kerosén, etc.), productos exonerados (bacalao, arenque, sardina, etc.), entre otros.

Tránsito: Incluye las normativas que rigen aquellos productos extranjeros que utilizan los puertos dominicanos para continuar hacia otro país. En este sentido tenemos las normas que rigen los productos que entran a los puertos dominicanos con la intención de proseguir hacia Haití y las normas que rigen a los productos nacionales haitianos que entran a los puertos dominicanos con la intención de ser exportados hacia terceros países.

Re-importación: La categoría re-importación incluye las normas jurídicas que rigen a aquellos productos no-nacionales haitianos que entran al régimen aduanero haitiano y luego son vendidos a la República Dominicana. Esta categoría incluye arroz, grasas comestibles, textiles usados, cosméticos, perfumes, bebidas alcohólicas, etc.

Re-ingreso o circular: Esta categoría es válida para aquellos productos nacionales dominicanos o no, que fueron exportados a Haití y que regresan nuevamente a la República Dominicana. Aquí podemos ubicar esencialmente el intercambio de mercancías, maquinarias y materias primas que tiene lugar entre las zonas francas e incluso entre las zonas francas y la población haitiana.

2 Comercio exterior

En general, en los últimos años ha habido grandes cambios en la República Dominicana en torno al comercio exterior. Hace un par de décadas se modificó la orientación de la economía nacional hacia una economía exportadora. En este sentido, si bien es cierto que en los hechos aun persisten algunas barreras a la exportación de algunos productos, ante todo como una forma de ingreso presupuestario de algunas instituciones y secretarías, lo cierto es que la República Dominicana puede definirse como un Estado abierto a Exportar.

Por otro lado, a consecuencia de las presiones causadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y más recientemente por la necesidad de adaptarse a los requisitos del Acuerdo de Libre Comercio de República Dominicana, Centro América y Estados Unidos (DR-CAFTA), se ha producido en sentido general, una gran apertura hacia las importaciones, principalmente en razón de la eliminación de diferentes barreras a las mismas.

En este sentido, el decreto 114-98 eliminó todas las barreras no-arancelarias al comercio exterior: las restricciones cuantitativas a las importaciones, los gravámenes variables, los precios mínimos, los regímenes de licencias discrecionales, las empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias de exportaciones, los permisos, cuotas, controles o regulaciones y medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduanas propiamente dichos (Art.1). En definitiva este decreto derogó las diferentes disposiciones legales (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, normas, etc.) que establecían en la República Dominicana algún obstáculo no-arancelario a de las exportaciones e importaciones de bienes.

En la actualidad, los únicos obstáculos que, según las leyes, persisten en el comercio exterior son, en primer lugar, regidas por razones de salud pública y fito-zoosanitarias y por razones de protección al medioambiente físico-natural como los casos de sostenibilidad de los recursos naturales protegidos. Y en

segundo lugar están aquellos productos prioritarios en el país que, mediante negociaciones, se han beneficiado de alguna protección como por ejemplo, el sistema de cuotas y permisos para la importación de: arroz, ajo, azúcar, cebolla, habichuela, leche, maíz y pollo beneficiados por la “rectificación técnica¹” hecha ante la OMC.

Estos procesos aperturistas que ha experimentado la economía de la República Dominicana en general se han reflejado en todo lo relacionado con el comercio exterior de bienes sostenido con Haití, pero no igual que con muchos otros países.

Dadas las condiciones de institucionalidad e infraestructura haitianas; la falta de infraestructuras adecuadas para el comercio exterior en la frontera dominicana por donde se comercializa aproximadamente el cien por ciento de los bienes con Haití; así como las características especiales del comercio binacional (pequeños comerciantes, pequeñas cantidades, informalidad mayoritaria, etc.) han hecho que las trabas por razones de salud pública y fito-zoosanitarias tengan un mayor peso relativo en el comercio binacional.

Todas estas trabas se ven reflejadas directamente en las diferentes leyes que si bien es cierto no hacen mención expresa de la relación comercial con Haití, ellas afectan de manera predominante a la mayoría de los bienes intercambiados con dicho Estado. En cierto sentido, dichas trabas fito-zoosanitarias constituyen barreras no-arancelarias al comercio de bienes binacional contradiciendo de este modo los principios generales que rigen el comercio exterior en la República Dominicana.

Si nos referimos exclusivamente al comercio exterior con Haití, tenemos que decir que en sentido general, este goza de un marco jurídico básico que faculta o permite a ambos Estados llegar a acuerdos binacionales en materia comercial (Artículo 4 del Acuerdo Básico de Cooperación de 1979 y el Artículo 2 de la Declaración Conjunta de 1996).

Los aprestos en pro de un acuerdo comercial binacional en la post-dictadura dominicana se expresó formalmente en la declaración conjunta de 1971 en la cual se hace constar de una propuesta presentada por el gobierno haitiano a este respecto y comienza a planificarse la apertura de la frontera, cerrada desde la época trujillista, y que se concretizaría durante la primera mitad de la década ochenta (1984).

En 1979, en torno a todo el movimiento diplomático generado por la construcción del dique derivador de Pedernales, se firmó un acuerdo de libre comercio con Haití, documento desconocido casi por la totalidad de los dominicanos, a pesar de haber sido ratificado por el Congreso Nacional dominicano en 1981 (Resolución No.268 del 10 de abril de 1981) y cuyo único obstáculo para entrar en vigencia es la ratificación del mismo por el Congreso Nacional de Haití (ver más información en el recuadro). La falta de ratificación haitiana ha dejado el acuerdo en suspenso impidiendo la aplicación de mismo.

Acuerdo comercial entre el gobierno de la República Dominicana y el gobierno de la república de Haití (13 de diciembre de 1979)

El artículo 1 del Acuerdo Comercial de 1979 entre República Dominicana y Haití sostiene: “Las altas Partes contratantes deciden crear mediante el presente acuerdo una zona de libre comercio entre ambos países para los productos originarios de sus respectivos territorios”. El acuerdo implica la eliminación de cuotas y la exoneración de los derechos de importación (Art.2).

¹ Es un mecanismo de protección permitido por la Organización Mundial del Comercio, por medio del cual la República Dominicana condiciona el acceso al mercado de ocho (8) productos agropecuarios considerados sensibles para la economía del país: arroz, ajo, cebolla, habichuelas, carne de pollo, leche en polvo y maíz. El ejecutivo se encargó de establecer el reglamento de regulación de importaciones y el manejo de cuotas y aranceles mediante el decreto 509 de 1999.

En lo relacionado con este acuerdo se entiende como productos originarios aquellos producidos totalmente en el país (República Dominicana o Haití) y aquellos con 35% o más de valor agregado en dichos países (Art.8), exceptuando los producidos por zonas francas (Art.5).

Cabe señalar que el acuerdo sujeta las operaciones comerciales a las disposiciones generales del respectivo país en lo relacionado con las formalidades aduanales, consulares, sanitarias y otras disposiciones no arancelarias (Art.7).

Además de los productos de zona franca, una muy limitada lista de productos no entran en el acuerdo de libre comercio. En este sentido, República Dominicana objetó: 1) cerámicas, 2) sal refinada, 3) cemento blanco y 4) productos farmacéuticos; mientras que Haití objetó: 1) tela de sisal, 2) jugos de frutas (guayaba, anón, mango) y 3) productos de artesanía (excepto los textiles). Los productos de sendas listas estarían sujetos al pago de impuestos y contribuciones fiscales o municipales sobre la producción, comercialización y consumo establecidos en el país importador; impuestos y contribuciones que nunca podrían ser más onerosos que los aplicados a los productos nacionales del país importador (Art.5)

El acuerdo prohíbe la re-exportación de los productos beneficiados por la exoneración de los impuestos de importación, por lo tanto sostiene que lo importado debe ser destinado al consumo del país importador (Art.10)

Fuera del Acuerdo Comercial (libre comercio) entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de la República de Haití no existe otra normativa jurídica de carácter binacional que regule el comercio de bienes entre ambos Estados. En consecuencia, dicho comercio está regido por las leyes y normas generales respectivas en cada Estado.

La administración del comercio exterior en República Dominicana es competencia principal de la Dirección General de Aduanas (DGA). No obstante, si bien es cierto que ella, junto al Centro de Exportaciones e Inversiones (CEI-RD), durante varios años, han venido dando pasos para facilitar todo lo relativo al comercio exterior, tratando de acortar y simplificar los procesos, cerca de una decena de organizaciones estatales tienen alguna competencia o atribución en torno a dicha actividad económica. En lo relacionado con los productos y mercancías identificados en el intercambio de bienes con Haití intervienen las siguientes secretarías y direcciones:

- **La Dirección General de Aduanas que se encarga, entre otras atribuciones, de:**
 - Cobrar los derechos previstos por el arancel de importación y exportación y otros derechos y servicios (ley 3489-53, ley 226-06)
 - Expedir el Formulario Unico de exportación (decreto 646-96 y su modificación)
 - Manejar los puertos, la disposición de las mercancías en ellos y todo lo accesorio que de ello depende.
 - Recibir y verificar las documentaciones y mercancías del comercio exterior (ley 3489-53)
- **La Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y sus dependencias que se encargan de:**
 - Revisar los requisitos fito-zoosanitarios que puedan afectar la producción agropecuaria (Art.3, decreto 114-98)
 - Inspeccionar de los productos vegetales y animales exportados e importados en la República (Manual Cuarentenario)
 - Aplicar de la política comercial y el manejo de los permisos para la importación los productos beneficiados por la rectificación técnica ante la OMC (decreto 505-99)
 - Expedir las guías de no objeción fito y zoo sanitarias y análisis de riesgos de plagas (Manual Cuarentenario)
 - Expedir de los permisos de no-objeción a la importación (Manual Cuarentenario)

- Expedir de la autorización de importación (Manual Cuarentenario)
- **Centro de Exportaciones e Inversiones de la República Dominicana (CEI-RD) está facultada para:**
 - Registrar o inscribir a los exportadores (Reglamento 213-00 del CEI-RD)
 - Dirigir y evaluar todo lo relacionado con el reembolso y reintegro de impuestos e incentivos a la exportación (ley 84-99)
 - Mantenimiento de las estadísticas de Exportación
- **La Secretaría de Estados de Medios Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA) es la institución competente para:**
 - Certificación de no-objeción exportación de madera y sus derivados
 - Expedir la carta de ruta para transporte de madera y sus derivados
 - Certificación no-objeción para importación de peces y mariscos
- **La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX) y sus dependencias que es la competente para:**
 - Otorgar el permiso para el cruce de frontera de los vehículos de motor
 - Certificar y revisar los documentos en el Consulado adscrito en Haití (ley 3489-53)
 - Despache de los embarques en el país de origen (Haití) (ley 3489-53)
- **La Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas**
 - Expedir el permiso a conductores para el cruce de frontera (Acuerdo de Tránsito de 1927)
- **Secretaría de Estado de Finanzas y Dirección General de Impuestos Internos**
 - Expedición de cheques y reembolsos por concepto de impuestos e incentivos a la exportación (ley 84-99)
- **Secretaría de Estado de Industria y Comercio**
 - Revisión de normas técnicas en relación al comercio exterior y las barreras no arancelarias (Art.3 del decreto 114-98)
 - Certificado No-objeción exportación de arenas y agregados
- **Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) que se encarga de:**
 - Revisión de las normas sanitarias en torno al comercio exterior (Art.3 del decreto 114-98)
 - Control sanitario de la importación y exportación de alimentos y bebidas; productos de higiene personal y del hogar; etc. (Art.109 de la ley 42-01)
 - Registro y emisión de especificaciones de identidad y sanitarias de los alimentos y bebidas; productos de higiene personal y del hogar, etc. importados, exportados o comercializados en el país (Art.109 de la ley 42-01)(no está permitida la importación, exportación o comercialización de dichos productos si no han sido registrados)
 - Establecimiento de los criterios oficiales que garantice la importación de alimentos sanos para el consumo humano (Art. 127 de la ley 42-01)
 - Autorización de la importación y venta de artículos alimentarios, bebidas y materias primas para ellos (Art.129 de la ley 42-01)

Cada una de estas secretarías y direcciones participa en función de algún bien a ser intercambiado o en función de alguna parte del proceso comercial. Cada una ellas cobra algún monto en razón de tasa por servicio encareciendo y demorando todo lo relativo al intercambio comercial exterior de la República. En sentido general, una gran parte de los cobros y tasas de dichas instituciones está llamada a cubrir objetivos y necesidades más allá de los gastos ocasionados por los trámites de la actividad comercial, tenemos entonces tasas y tarifas para la reforestación de las cuencas hidrográficas y terrenos de aptitud forestal (norma de permisos forestales), para el mantenimiento de las estadísticas de

exportación (CEI-RD), para subvencionar la dirección de salud ambiental (resolución de la SESPAS), para la modernización de los servicios de aduanas (ley 226-06, DGA), etc.

En relación al desarrollo del comercio binacional, cerca del cien por ciento (100%) de dicho comercio se lleva a cabo por la frontera. En consecuencia, varias de las organizaciones competentes administrativamente tienen presencia en dicha zona. En su ley orgánica (3489-53), la DGA habilita cuatro puertos en las cabeceras provinciales fronterizas: Montecristi, Dajabón, Elías Piña y Jimaní (Art.3). Aunque la ley no menciona a Pedernales, en los hechos Aduanas tiene una oficina permanente allá. De igual modo, el Centro de Exportación en Inversiones (CEI-RD) tiene oficinas abiertas en cada cabecera provincial, así como representantes en diversos puntos de cruce sobre la línea fronteriza por donde se intercambia de manera informal mercancías.

En torno a lo relacionado con los controles fito-zoosanitarios, la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) a través del Manual Cuarentenario de la República Dominicana de 1999 establece oficinas de cuarentena vegetal en Montecristi, Dajabón, Elías Piña y Jimaní (Art. 1.2).

De las restantes organizaciones competentes, sólo la Secretaría De Estado de las Fuerzas Armadas tiene presencia en la zona en función de sus atribuciones en el comercio exterior (permisos para la circulación).

No obstante, como veremos luego más detalladamente (capítulo las importaciones), existen prohibiciones legales al uso de dichos puertos para una importante parte de los productos y mercancías intercambiados entre ambos Estados.

2.1 Los aranceles

Desde el punto de vista de los aranceles, tres principios básicos generales rigen el comercio exterior en la República Dominicana.

- Todo el comercio exterior de la República Dominicana está sujeto al pago de arancel, ellos son aplicables a todos los productos y a la totalidad del comercio exterior (Art.2 de la ley 14-93)
- Están prohibidas las exoneraciones de aranceles y cualquier otro tributo por decreto o vía administrativa. Todas las exoneraciones deben pasar por el Congreso Nacional de la República para su aprobación (Art.8 de la ley 14-93; Art.1 del decreto 3-05; Art. 3 de la ley 147-00,
- Está prohibido el establecimiento, por vía administrativa, de cualquier impuestos que grave el comercio exterior en la República Dominicana (Art.18 de la ley 14-93, Art.7 de la ley 146-00)

En este sentido cabe señalar que los tres principios son violados en lo referente al comercio binacional con Haití. Hay exoneraciones administrativas a una serie de productos; hay impuestos que gravan el comercio exterior y productos que no pagan aranceles, todo ello con el aval oficial.

Además de la eliminación de las trabas no arancelarias, la necesidad de adecuar el país a los requerimientos de la OMC ha provocado la simplificación y reducción de las tasas y partidas arancelarias. En el año 2000 República Dominicana asumió el Sistema Armonizado de Designación y Codificación para la definición de las mercancías (Art.1 de la ley 146-00). De igual modo, estableció cinco partidas arancelarias, la mayor de la cual era de veinte por ciento (0%, 3%, 8%, 14% y 20%) (Art.2 de la ley 146-00), para los productos no protegidos. Dichas tasas arancelarias han estado bajando con los años (a la firma de la Ronda de Uruguay llegaba a 40%) y seguirá en descenso para adecuar el país a las exigencias de la OMC. Los aranceles son liquidados sobre el valor CIF en moneda nacional a la tasa oficial vigente a la fecha en que la mercancía fuere declarada a consumo (ley 146-00 que modifica el artículo 6 de la ley 14-93).

Las tasas arancelarias se ven modificadas en los casos de algunos productos que aun están protegidos (rectificación técnica ante la OMC) y por algunos productos sobre los cuales pesan impuestos especiales como los alcoholes, tabacos, cigarros y perfumes (Art.375 de la ley 11-92).

La única institución autorizada para el cobro de los aranceles en el país es la DGA (Art.1 de la ley 3489-53). El mismo instrumento legal la faculta para el cobro de otros derechos y servicios.

2.2 Controles fito-zoosanitarios y de salud Pública

Como dijéramos anteriormente, los controles fito-zoosanitario y de salud pública son las nuevas barreras al comercio exterior, vale decir que no sólo en la República Dominicana. En general son estos criterios los esgrimidos para obstaculizar o prohibir la circulación de un gran número de bienes y mercancías.

En el país, la organización encargada de regir los asuntos relacionados con los controles fito-zoosanitarios es la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) (Art. 3 del decreto 114-98), mientras que lo relativo a los controles en pro de la inocuidad y salud pública de los productos a ser intercambiados comercialmente con el país están a cargo de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) (Art.3 del decreto 114-98, Ley de salud pública, Resolución de la SESPAS).

En relación al comercio binacional, el control fito-zoosanitario es el área que ha tenido mayores avances en la cooperación técnica entre Haití y la República Dominicana. La Declaración Conjunta de 1999 firmada por los representantes de ambos Estados manifestaba el interés en cooperar con el control sanitario de enfermedades endémicas y el mantenimiento de la vigilancia sanitaria (Art.8), todo ello en función de un Convenio de Cooperación Técnica de Sanidad Agropecuaria² firmado desde 1996 entre Haití y República Dominicana. A decir de diferentes técnicos de la SEA, esta institución mantiene una comunicación muy fluida con su homóloga en Haití. No obstante, tenemos que decir que esto no se ha reflejado en el levantamiento de las trabas al comercio, como veremos en el análisis de los diferentes flujos comerciales.

2.3 Sanciones

En la República Dominicana las violaciones a las leyes que rigen el comercio exterior pueden llevar sanciones pecuniarias, sanciones privativas de la libertad, comiso de las mercancías y sus accesorios, alguna combinación de las sanciones anteriores o todas a la vez.

Las leyes sancionan desde infracciones no intencionales como la falta de alguna documentación (manifiestos de mercancía, listas de tripulantes, índice de carga, falta de facturas consulares, etc.), errores al descargar (por demás o de menos), etc., hasta infracciones intencionales como las declaraciones fraudulentas o el contrabando.

La mayor infracción relacionada directamente con el comercio exterior en el país es el contrabando. El artículo 167 de la ley 3489-53 define el contrabando de la siguiente manera:

“Introducción o salida del territorio nacional, transporte interno, distribución, almacenaje o venta de mercancías, implementos, productos, etc., con valor comercial o artístico que hayan sido pasados o no por las aduanas del país sin haber cumplido con todos los requisitos ni satisfecho el pago total de los derechos e impuestos previstos por las leyes de importación y de exportación.”

² No logré conseguir copia del acuerdo firmado por ambos Estados.

Partiendo de la definición jurídica anterior tenemos que decir que la mayor parte o al menos una parte muy significativa del comercio exterior que tiene lugar entre la República Dominicana y Haití puede ser considerado como contrabando.

Las principales sanciones están comprendidas entre los artículos 190 y 202 de la ley orgánica de la DGA (Ley 3489-53) y en las modificaciones y actualizaciones de ella (ley 226-06). Los montos relativos han sido actualizados por leyes y resoluciones de la Secretaría de Estado de Finanzas y de la DGA

Tanto la reincidencia como la participación de funcionarios de aduanas son agravantes de las infracciones y suelen implicar la imposición del doble o el triple de las sanciones regularmente establecidas.

3 La exportación de productos nacionales

De los flujos comerciales estudiados, la exportación es el que goza de mayor coherencia entre la realidad-objetivo nacional y la legislación. Con vista a que los productos dominicanos puedan competir en otros mercados, la legislación nacional ha eliminado todas las barreras a la exportación (arancelarias y no-arancelarias). Como vimos en el capítulo anterior la ley 114-98 eliminó todas las barreras no arancelarias, dejando el comercio exterior sometido únicamente a las barreras arancelarias, que para el caso de las exportaciones es de cero por ciento (0%) según el Código Tributario de la República Dominicana y sus modificaciones (Art. 342 de la ley 11-92, modificado por la ley 147-00, modificado por la ley 557-05).

Los estímulos no se reducen exclusivamente a los aspectos arancelarios y no-arancelarios. El cambio hacia una economía orientada a la exportación ha sido corroborado en el país con la creación de una serie de leyes fomentalistas y de incentivos. En consecuencia, las exportaciones también están exentas del pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS) que en la actualidad es de un 16% y del Impuesto Selectivo al Consumo sobre los productos pagados al adquirir materias primas y bienes intermedios, tanto importados como de producción nacional, que hayan sido incorporados a bienes de exportación (Art.12 de la ley 84-99), así como de los fletes o transportaciones de mercancías como servicio conexo a la exportación (Art.3, reglamento de ITBIS).

Las exenciones se extienden a los productos importados, directa o indirectamente, para ser incorporados durante el proceso productivo a los bienes a ser exportados. En este sentido el Código Tributario (ley 11-92), modificado por la ley 557-05 establece que: “Los exportadores de los mismos tendrán derecho a deducir de cualquier otra obligación tributaria, el valor del impuesto que se hubiere cargado al adquirir bienes y servicios destinados a su actividad de exportación.” (Art. 342)

Las exenciones fueron plasmadas en la ley 84-99 que rige todo lo relacionado con el fomento de las exportaciones en el país. Ella prevé tres mecanismos para beneficiarse de los incentivos (Art.1):

- 1) **Reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros:** definida como el reembolso de los derechos y gravámenes aduaneros pagados sobre las mercancías importadas, cuando las mismas hayan sido incorporadas a un producto exportado (Definición Reglamento 213-00 del CEI-RD)
- 2) **Compensación simplificada de gravámenes aduaneros:** definida como el mecanismo mediante el cual el exportador recibe la compensación directa de los derechos y gravámenes aduaneros pagados sobre las mercancías importadas, cuando la misma hubieran sido incorporadas a productos exportados (Definición Reglamento 213-00 del CEI-RD)
- 3) **Régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo:** definida como la suspensión de pago de los derechos y gravámenes aduaneros, con que son beneficiadas determinadas

mercancías al ingresar al territorio aduanero nacional, con la finalidad de que sean incorporadas en un plazo determinado a un producto de exportación (Definición Reglamento 213-00 del CEI-RD)

A decir de los funcionarios del CEI-RD la mayoría de los exportadores nacionales se encuentran bajo al amparo de la ley 84-99, pero dada las características del comercio exterior con Haití, y de los requisitos exigidos para poder aprovecharse de dichos beneficios, nos atrevemos a decir que una gran parte de los exportadores hacia Haití no están capacitados para aprovechar dichos incentivos. Es una ley hecha más para grandes exportadores formales y no así para pequeños. Los requisitos e infraestructuras exigidos legalmente para ser beneficiario de los incentivos a la exportación nos remite a una ley de difícil apropiación por parte de la gran mayoría de los exportadores nacionales hacia Haití.

Si bien es cierto que para exportar desde la República Dominicana no es un requisito obligatorio estar inscrito como exportador, para beneficiarse de los incentivos es obligatorio registrarse en el CEI-RD (Art.2 del Reglamento 213-00 de la ley 84-99). Además de inscribirse como exportador, si requiere presentar ante el CEI-RD:

- Copia de título de propiedad o de arrendamiento de las instalaciones físicas o facilidades logísticas de la empresa (Art.2, reglamento 213-00).
- Copia del carnet de registro de contribuyente (RNC) (Art.2, reglamento 213-00).
- Inscripción en el registro de exportadores de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) (Art.1, Decreto 1108-01)
- Lista de accionistas, estatutos y constancia de la existencia jurídica, monto y composición del capital social y pagado de la empresa y representante legal (si es una persona moral) (Art.2, reglamento 213-00).
- Conservar libros de contabilidad, libros y registros especiales, recibos o comprobantes de pagos o cualquier documento relacionado con la adquisición, venta, inventario, producción, transportación, embalaje y embarque relativos a las actividades de exportación (Art.52, reglamento 213-00)
- Proyección anual de las exportaciones (Art.3, reglamento 213-00)
- Descripción del producto a exportar atendiendo al código arancelario (Art.3, reglamento 213-00)
- Descripción del proceso productivo (Art.3, reglamento 213-00)
- Descripción de la mercancía a importar libre de impuestos (Art.3, reglamento 213-00)
- Presentación de los coeficientes técnicos de producción, materia prima requerida por unidad de producto (Art.3, reglamento 213-00)
- Relación de las maquinarias y de los equipos disponibles (Art.3, reglamento 213-00)
- Cronograma de exportación (Art.3, reglamento 213-00)
- Pago de fianza que cubra el monto de los derechos y gravámenes aduaneros que podrían derivarse de la importación definitiva de la mercancías involucradas en caso de querer beneficiarse del Régimen de Admisión Temporal (Art.41, Reglamento 213-00)

Luego de entregada toda esta información el exportador puede hacer uso de uno de los tres mecanismos relacionados con la exoneración (Art.1, Decreto 1108-01; Art.2, ley 84-99). La solicitud es

evaluada por el CEI-RD quien la califica y envía a la Secretaría de Estado de Finanzas a través de la DGA (Art.5, ley 84-99).

Un tercer aspecto que habla de la coherencia en relación con las exportaciones está dada por la simplificación y reducción de los procesos burocráticos en torno a dicha actividad. Mediante el decreto 646 del año 1996 se estableció lo que hoy se conoce como Ventanilla Unica” o “Formulario Unico de Exportación”. Dicho formulario sustituyó la declaración jurada de exportación y los formularios 92 y 933 (Art.1). Es un proceso administrativo que redujo sustancialmente las etapas y tiempo requeridos para exportar. En un principio estuvo administrado por el CEI-RD pero luego de acuerdos interinstitucionales la administración y venta pasó a manos de la DGA.

3.1 Requisitos generales de exportación

Una gran parte de los productos exportados hacia Haití no están sometidos a restricciones. Entre ellos tenemos mercancías industrializadas como plásticos, cartones, productos para la higiene personal y del hogar, pastas alimenticias, algunos materiales de construcción, enlatados, jugos concentrados, cocos, etc. Para la exportación de los mismos, además del Formulario Unico o declaración de Exportación (Art. 126, ley 3489-53 y Art.1 decreto 646-96) se requiere:

- Validación del Formulario único de exportación
- Factura comercial (Art.129, ley 3489-53)
- Conduce de transporte o conocimiento de embarque (Art.129, ley 3489-53)
- Pasaporte visado para el chofer
- Manifiesto general de las mercancías (Art.129, ley 3489-53)
- Pago de tramites, tasas, derechos y servicios por el exportador y los transportistas (Art. 120, ley 3489-53)
- Inspección, análisis y pruebas físicas.
- Autorización de embarque. La mercancía debe ser cargada en los lugares y horarios habilitados por la DGA (Art.125, ley 3489-53)
- Entrega de divisas al Banco Central

En el caso que nos ocupa, la exportación hacia Haití, no son solicitados algunos de los requisitos anteriores dado que, por el momento, no son exigidos por la aduana haitiana. Entre ellos tenemos el conduce del transporte o conocimiento de embarque.

En sentido general, una vez cumplido con los requisitos, la mercancía está lista para ser exportada de acuerdo a las leyes dominicanas.

3.2 Exportación de productos con restricciones

A pesar de la vocación exportadora del país, existe una lista importante de productos sometidos a otros requerimientos para permitir las exportaciones. En general son productos que necesitan la no-objeción de diferentes instituciones públicas y sin cuya aquiescencia no pueden salir del país. De los productos exportados hacia Haití³ los vegetales; las maderas y sus derivados; las arenas y agregados para la construcción, entre otros están sometidos a otros requisitos.

Los vegetales, además de tener que cumplir con los requisitos generales esbozados en el apartado anterior necesitan:

³ Existen otros productos sometidos a requisitos especiales como los animales, el café, el cacao, los vegetales orientales, las artesanías en Madera, las plantas, los productos en extinción, pescados y mariscos, etc. que no han sido analizados dado que no son de importancia en las exportaciones hacia Haití.

- Certificado fitosanitario/ certificado de no-objeción de la SEA (Sanidad Vegetal)
- Notificación a cuarentena vegetal cuando ingrese a puerto (manual cuarentenario)
- Inspección e identificación en puerto por encargado de cuarentena vegetal (manual cuarentenario)
- Emisión de certificado fitosanitario internacional (manual cuarentenario)

La madera, leña y carbón, además de los requisitos generales deben:

- Provenir de productores autorizados para el aprovechamiento y comercialización de la madera (Art.157, ley 64-00; Art.67, Reglamento forestal). Existen prohibiciones expresas para el corte y tala de árboles en la cabecera de ríos (Art.1, ley 632) y en las áreas especiales de manejo (Art.51, reglamento forestal)
- Certificado de no-objeción de SEMARENA (norma de permisos forestales)
- Certificado de no-objeción (Departamento de Vida Silvestre)
- Pago de las tasas y tarifas en SEMARENA (normas para permisos forestales)
- Guía de transporte para madera (Art.70, reglamento forestal)

En el caso de las arenas y agregados para la construcción, además de los requisitos generales deberán obtener:

- Permiso de no-objeción de la Dirección de Minas o de la Secretaría de Industrias y Comercio, dependiendo del lugar en donde ha sido obtenida la arena o el agregado.

4 Importación de productos nacionales haitianos

Actualmente, a diferencia de lo que muchas veces se cree, desde Haití se está importando, por diferentes vías una serie de productos nacionales haitianos, es decir producidos o cultivados en Haití. Entre ellos tenemos productos de origen animal (chivos, guineas, etc.), productos de origen vegetal (mangos, aguacates, gandules, café, etc.), productos del mar (peces y mariscos) y de origen industrial (bebidas energizantes y otros alcoholes – Barbancourt, clerén).

A diferencias de las exportaciones, las importaciones y las re-importaciones (que abordaremos en el próximo capítulo) presentan una gran brecha entre las necesidades y objetivos planteados con la adecuación legal para la misma. En resumen podemos tipificar la importación como:

- El flujo comercial que tiene mayores obstáculos para su realización.
- La actividad de comercio exterior con mayor burocratización y demora en los procesos.
- El flujo de comercio exterior donde existe mayor obsolescencia legal.

Se puede decir que en lo relativo con las importaciones los controles fito-zoosanitarios y de salud pública constituyen verdaderas barreras no-arancelarias, principalmente en lo referente a las importaciones que provienen desde Haití constituidas en la mayor parte por productos agropecuarios y textiles usados.

En el caso que estamos analizando, el discurso y los principios de la eliminación de todas las barreras no-arancelarias proclamados por la ley 114-98 se enfrentan al hecho de que casi todos los productos que provienen de Haití están prohibidos o requieren certificados de no-objeción, permisos de importación, pagos de altos aranceles y/o certificaciones y controles en el país de origen, estos últimos de muy difícil adquisición dadas las condiciones de las instituciones y las infraestructuras haitianas.

Además de todas las restricciones que implican para el importador las dificultades institucionales y de falta de infraestructura en el país de origen (Haití), en lo que se refiere al caso dominicano, la visión política de la frontera los enfrenta a otros desafíos. Un ejemplo típico de ello es lo relacionado con los horarios de trabajo de la DGA. Según la ley orgánica de la DGA las mercancías sólo pueden ser descargadas en las horas reglamentarias establecidas por la institución (Art.34), en los demás puertos del país la DGA trabaja 24 horas, pero cuestiones de seguridad nacional dictadas principalmente por la Secretaría de las Fuerzas Armadas impiden que los puertos fronterizos trabajen más allá de las cuatro de la tarde (4:00PM).

Así mismo, como veremos luego, las competencias y atribuciones de los puertos fronterizos están limitadas por cuestiones en el orden logístico y por falta de infraestructura adecuada: falta de técnicos para las inspecciones o de los laboratorios para los controles. Todo ello reflejado en las leyes como la inhabilitación de dichos puertos para el ejercicio de la actividad.

En sentido general, luego de la firma del DR-CAFTA, el tema de las tasas por servicios relativos a la importación de mercancías, y sus procesos se hacen de forma más transparente. El Decreto 627-00 establece que las tasas por servicios son de aplicación general a todos los regímenes aduaneros (Art.3). mientras que, el artículo 1 de dicha ley establece los siguientes montos:

“Las tasas y cargos por servicios aduaneros a la importación se aplican de la siguiente manera: i) el equivalente a US\$75 por contenedores de 20 pies y US\$100 por contenedores de 40 o 45 pies, ii) el equivalente a US\$0.25 por kilo o fracción de carga consolidada con un máximo de US\$60 por cada documento de embarque, iii) el equivalente de US\$0.50 por tonelada métrica de mercancías sueltas o a granel hasta un máximo de US\$500 por documento de embarque”

En relación con la importación desde Haití, la dificultad radica en como medir o tasar las cantidades importadas en un mercado de micro-importaciones individuales. En importaciones que no entran en contenedores o cargas consolidadas. En sentido general la DGA opta por no cobrar o por el cobro discrecional por parte del controlador con todas las consecuencias que ambas situaciones implican para la planificación económica o para el incentivo de la corrupción, respectivamente.

El anexo de la ley 146-00 contiene las diferentes tasas arancelarias por productos que rigen en el país, básicamente cinco tasas, fuera de las tasas que rigen los productos protegidos por la rectificación técnica ante la OMC.

Además del pago de los aranceles, los bienes industrializados están sometidos al pago de ITBIS, actualmente de 16% y los alcoholes, cervezas, perfumes, etc. están sometidos al impuesto selectivo del consumo.

4.1 Requisitos generales de importación

En sentido general, toda importación precisa de los siguientes documentos y requisitos

- Registro Nacional de Contribuyente (RNC)
- Factura consular (Art.51, ley 3489-53)
- Factura comercial (Art.51, ley 3489-53)
- Manifiesto de la mercancía (Art.51, ley 3489-53)
- Manifiesto de embarque o conduce de transporte (Art.51, ley 3489-53)
- Fianza o cheque certificado por valor de los derechos e impuestos (Art.51, ley 3489-53)
- Certificados fito-zoosanitario o de salud en el país de origen

Además de los requisitos generales, todo importador tendrá que cumplir con otros requisitos que dependen directamente del tipo de producto a importar. A continuación presentamos los requisitos particulares por grupos de productos nacionales que son importados desde Haití.

4.2 Importación de productos con requisitos especiales

Como dijéramos anteriormente, la mayoría de los productos nacionales importados o re-importados desde Haití tiene algún tipo de restricción legal.

Los animales son un componente importante de la producción nacional haitiana que entra al país por la zona central fronteriza, dígase Elías Piña. Según la ley 4030-55 en el país está permitida la entrada de animales si no están enfermos (Art.17). En este sentido, el decreto 114-98 abrió el mercado dominicano a la importación de los animales y sus carnes, el artículo 1 de dicha ley eliminó la necesidad de permisos para la importación y la ley 147-00 eximió del pago de ITBIS la importación de los animales vivos y sus carnes (modificación al Art.343 de la ley 11-92). Desde el punto de vista zoonosanitario y de salud pública sólo se prohíbe la entrada de animales enfermos (Art.15 y 17, ley 4030-55 y Arts.1, 3, 4, 6, 7, 8 y 11, decreto 6775-50).

Normalmente, la importación de animales, además de los requisitos regulares, solo necesita:

- Certificación de no-objeción de la Dirección General de Ganadería;
- Observación, inspección y exámenes sanitarios en la Estación Oficial de Cuarentena Animal al llegar a puerto (Art.3 ley 4030-55).

No obstante, la ley 4030-55 impide la entrada legal de animales por la frontera, restringiendo la entrada de los mismos a los puertos aéreos y marítimos de Santo Domingo (Art.17)

En este caso los obstáculos se dan por la falta de las infraestructuras necesarias para el comercio en la frontera. En los puertos fronterizos, por donde pasa casi todo el comercio binacional, no hay los laboratorios apropiados para la adecuada inspección sanitaria de los animales que ingresan.

Los vegetales, en contradicción con el ambiente aperturista y la eliminación de las trabas al comercio exterior, se puede decir que en principio, está prohibida su importación: “la importación de plantas, frutos, semillas, bulbos, rizomas, flores y cualquier parte de vegetales vivos o muertos, queda prohibida” (Art.1, ley 4990-58).

La introducción vegetales al país sólo es posible bajo el permiso expreso de la SEA. El artículo 2 de la ley 4990-58 establece que la SEA “queda facultada para conceder los permisos correspondientes para la importación en el país, de vegetales o partes de estos, cuando, a su juicio, no constituyan peligro alguno para las plantas y los cultivos de la República y que no procedan de partes que, por otras disposiciones haya sido expresamente prohibida”. Esta ley dispone que todos los vegetales introducidos al país sin permisos sean confiscados, desinfectados e incinerados (Art.18)

La importación de los vegetales requiere que el interesado haga una solicitud de autorización a la SEA (Art.16, ley 4990-58), la cual elaborará una “guía de no-objeción fitosanitaria” en donde se contemplarán todos los requisitos que debe satisfacer cada tipo de vegetal para entrar al territorio dominicano (Manual cuarentenario). En ningún caso, la guía constituye una autorización automática para la entrada de los vegetales al país, los mismos deberán ser inspeccionados a su entrada por un profesional quien le otorgará el certificado fitosanitario. De acuerdo a la ley 4990-58, la DGA no podrá entregar los vegetales a los consignatarios hasta que no se haya cumplido con los exámenes sanitarios y reciban el certificado como fuera de peligro (Art.11)

El tiempo para obtener la “guía de no-objeción fitosanitaria” dependerá del producto de que se trate. Si es un producto rutinario proveniente de un país rutinario y que no pertenezca al grupo que goza de la rectificación técnica, el manual cuarentenario establece un plazo de 24 horas para su entrega. Si el vegetal no es rutinario o proviene de un país no – rutinario precisará de un análisis de riesgo de plaga. Si se trata de uno de los productos de la rectificación técnica, seguirá un procedimiento diferente que incluye la Dirección de Sanidad Vegetal pero también la Comisión de Promoción Agrícola.

En este sentido, la importación de vegetales en la República Dominicana, además de los requisitos generales, requiere (contenidos en el manual cuarentenario):

- Guía de no-objeción fitosanitaria (SEA)
- Pruebas del cumplimiento de los requisitos especificados en la “Guía de no-objeción fitosanitaria”. (País de origen) (Art.7, ley 4990-58)
- Autorización de importación (para los productos de la rectificación técnica) (SEA)
- Certificado fitosanitario o de salud del país de origen del vegetal (País de origen)
- Certificado de no-objeción del Departamento de Vida Silvestre (SEMARENA)
- Constancia de que la mercancía proviene de vivero registrado en el país de origen (País de origen)
- Los productos deben estar sanos, libres de plagas o síntomas, no contener tierra, aserrín o materias extrañas (Art.6, ley 4990-58)

Hay otros requisitos específicos para una serie de productos, dentro de los que destaca el caso de las frutas que trataremos en el capítulo sobre tránsito.

La importación de peces y mariscos también está condicionada a certificaciones de no-objeción por parte de la Secretaría De Estado de Medioambiente y Recursos Naturales (SEMARENA). En este sentido, el interesado en importar estos productos, además de los requisitos generales, deberá:

- Obtener una licencia de comercialización
- Hacer una solicitud formal para la importación a SEMARENA
- Obtener un certificado sanitario del embarque
- Obtener un certificado de origen de los productos
- Pago mediante cheque certificado de las tasas y las cuotas de importación (actualmente RD\$1,100 pesos si se trata de productos frescos, congelados y otros similares que ingresen por vía marítima)

En los casos de **productos alimentarios y materias primas** importadas, para ser comercializadas en el país deben pasar por todo el proceso de registro y autorización en el Departamento de Control de Alimentos y bebidas de la Dirección de Salud Ambiental (DIGESA) (Ley 42-01 y su reglamento 528-01). El registro de los productos requiere:

- Solicitud por escrito a la SESPAS, exponiendo todas las generales de la compañía y del producto
- 3 muestras del producto
- Formato de etiqueta acorde con las normas dominicanas de rotulación de alimentos empaquetados
- Tener representante en el país
- Certificado de venta libre por autoridad sanitaria en el país de origen, que acredite su producción, venta y consumo en el país donde se elabora
- Verificación y certificación de toda la documentación en los consulados dominicanos acreditados en el país de origen y en la Cancillería en Santo Domingo
- Pago de los costos operacionales

Cabe señalar que entre estos productos, en lo referente a la importación desde Haití, hay un gran predominio de bebidas alcohólicas las cuales, además del requisito de registro con todo lo que lleva, necesita el cumplimiento de otros procesos, pagos de impuestos especiales y requisitos de manejo.

La ley de Salud Pública (ley 42-01) establece claramente que todo alimento o bebida que no se ajuste a las condiciones señaladas en esta ley o sus reglamentos, serán retirado de la circulación, destruidos o desnaturalizado por la SESPAS, sin desmedro de las atribuciones de otras instituciones competentes a fin de impedir su consumo; sin mas requisito que la sola comprobación de su mala calidad, levantándose acta de su decomiso o destrucción (Art.130).

Los mismos criterios de registro rigen para **los cosméticos y artículos de higiene personal**.

5 El tránsito

Ya sea que se trate de enviar productos nacionales haitianos hacia terceros países o para llegar al mercado haitiano desde otros Estados, en la actualidad los puertos dominicanos están siendo utilizados en el comercio exterior haitiano.

Este es un tipo de flujo comercial relativamente reciente entre República Dominicana y Haití. Según la ley de aduanas “el tránsito de mercancías para puertos extranjeros será permitido, siempre que así se declare en el puerto de partida” (Art.135, ley 3489-53).

En todos los casos, además de los documentos generales requeridos para las importaciones (factura comercial, certificado fito-zoosanitario o de salud, manifiesto de mercancía y manifiesto del buque o conduce de transporte), la ley exige el pago de una fianza por el monto de los derechos, cualquier multa que fuere impuesta y gastos imprevistos. La fianza no podría ser cancelada hasta que se presenten las pruebas de que la mercancía llegó al puerto de destino (Art.135, párrafo a y Art.136, párrafo b, ley 3489-53). En el caso en que la mercancía en tránsito no haya sido re-embarcada en el plazo de ley, la misma será declarada a consumo (Art.138, ley 3489-53). Los exportadores pueden ser multados por el duplo de los valores y derechos a pagar en caso de faltas relacionadas con mercancías consignadas en tránsito (Art.195, ley 3489-53).

En torno a las mercancías en tránsito, hace ya unos años que han comenzado a establecerse almacenes fiscales y/o depósitos para la re-exportación de mercancías en la frontera dominicana con la finalidad de exportar hacia Haití bajo el amparo de estas figuras jurídicas. Dado que las mercancías en tránsito no entran al régimen aduanero dominicano (no pagan los derechos y aranceles) pero les permite la permanencia en el país hasta por seis meses prorrogables (Art.3, ley 456-74), la figura es muy conveniente en vista de las características del mercado haitiano al respecto (muchas micro-exportaciones frecuentemente).

Los almacenes fiscales o depósitos para re-exportación están regidos en la República Dominicana por la ley 456 del año 1974 y el decreto 106 del año 1996. Ellos son establecimientos de carácter privado que funcionan bajo al vigilancia y control de la DGA (Art.1, ley 456-74, Art.1, decreto 106-96). La persona o institución que quiera establecer un almacén o un depósito deberá (según decreto 106-96):

- Pagar una fianza bancaria de US\$50,000 (Art.3)
- Mantener póliza de seguro contra incendio, robo y otros riesgos por el valor de los derechos e impuestos de importación y gastos (Art.9)
- Pagar tasa por servicio a la DGA equivalente al 1.5% del valor CIF de la mercancía (Art.17)
- Operar bajo nombre único (Art.5)
- Proveer a la DGA de plano y diseño de las instalaciones (Art.8)

- Mantener inventario computarizado de importaciones y re-exportaciones (Art.21)
- Preservar toda documentación que ampare la importación y re-exportación de las mercancías (Art.22)
- Tener un plan contra robo e incendio
- Mantener inventario de personal laboral actualizado

En todo momento, el operador del almacén fiscal o del depósito es el responsable de la mercancía dejada bajo su custodia y de los derechos e impuestos aplicables a ellas (Art.12, decreto 106-96, Art.12, ley 456-74).

Por otro lado, los puertos dominicanos están sido utilizados para sacar de Haití algunos productos nacionales como el mango, el aguacate y algunos productos orgánicos dirigidos principalmente a mercados europeos y norteamericanos.

Los mayores inconvenientes para este tipo de flujo están en los frutales, en razón los controles fitosanitarios. En este sentido, la resolución 84-96 de la SEA limita la entrada de frutas en la República Dominicana a los puertos de Santo Domingo, Haina y Boca Chica (Art.1), es decir, en ningún caso dichas frutas podrían entrar por los puertos fronterizos.

Así mismo, además de los requisitos generales de cualquier importación al país, en relación a las frutas existen otros requisitos establecidos por el manual cuarentenario de la República:

- Certificado fitosanitario del país de origen
- Ser transportada en furgones refrigerados a una temperatura de 0 a 2.2 grados Celsius
- Poseer un registro de temperatura

6 Otros flujos del comercio exterior binacional

Además de los tradicionales flujos del comercio exterior: exportación e importación que hacen referencia a las mercancías y productos nacionales de los respectivos Estados, entre República Dominicana y Haití existe un intenso intercambio de mercancías no-nacionales, provenientes desde terceros países a las que hemos denominado re-exportaciones y re-importaciones.

No obstante que las estadísticas dominicanas no hacen estas diferencias, hemos querido hacerlo por las consecuencias legales que implicarían al llegar a algún acuerdo comercial binacional, dado que ellas nunca podrían ser parte de un acuerdo por no cumplir con las reglas de origen.

6.1 Las re-importaciones

En el caso de **las re-importaciones**, ellas constituyen para Haití la mayor parte de los valores intercambiados con la República Dominicana. Entre los productos que entran en esta partida estarían: el arroz, los textiles usados, los perfumes, los cosméticos y productos de la higiene personal, los alcoholes, etc. Todos y cada uno de ellos con controles legales muy estrictos para lograr su introducción formal al país.

El arroz, es uno de los productos que aun mantiene una gran protección en el país. Su importación está sometida a un rígido sistema de cuotas en función de las necesidades y crisis coyunturales de arroz en el país. Estas cuotas son otorgadas mediante subastas (Art.5, decreto 505-99), y los importadores solo pueden ingresar el arroz en las cantidades y en los tiempos autorizados para hacerlo (Art.11, decreto 505-99). El sistema de cuotas es manejado por la Comisión para las Importaciones Agropecuarias de la SEA quien se encarga de evaluar todas las solicitudes (Art.2, decreto 505-99). Quien decida

importar arroz fuera del sistema de cuota deberá pagar un arancel de más del cien por ciento (100%), hecho este que no le permitiría al arroz que viene vía Haití competir en precio, su principal ventaja competitiva.

En cuanto a **los textiles usados**, existe una prohibición sanitaria para su importación en la República Dominicana. El artículo 1 de la ley 458-73 dice expresamente: “queda prohibida terminantemente la importación de prendas de vestir, ropa de cama y de mesa, loza y batería de cocina, puestos en desuso por cónicas, hospitales y sanatorios, **o de procedencia indeterminada**, traídos al país con fines comerciales y otras veces de beneficencia”.

En la actualidad se está realizando la importación de textiles a través de las asociaciones de mujeres en la frontera, asociaciones como ASOMUNEDA en Dajabón introducen grandes cantidades de pacas anualmente. Para ello se valen de permisos administrativos otorgados en diferentes períodos. Estos permisos han pasado por procesos de grandes inestabilidad provocando incluso el quiebre de muchas de las mujeres dedicadas al negocio. El primero de los permisos para la importación de las pacas fue otorgado por el ex-presidente Joaquín Balaguer en el período de gobierno 1994 – 1996, los permisos fueron corroborado y ampliados durante el gobierno de Leonel Fernández en el período de gobierno 1996 – 2000. No obstante, un decreto del ex-presidente Hipólito Mejía del nueve de enero del 2001 restauró las prohibiciones a la importación, para sólo unas semanas después volver a ser concedido por vía administrativa por el entonces director de la DGA, Sánchez Baret.

Además de los aspectos sanitarios, la inestabilidad general de los permisos de importación libre de impuesto de los textiles usados se debe a otros tipos de prohibiciones relacionadas con la modernización y adecuación de las leyes en torno al comercio exterior. En primer lugar tenemos, que de acuerdo a la ley 14-93 toda la importación que entra al país está sometida al pago de aranceles, y en segundo lugar, tenemos que las leyes 146-00, 14-93 y el decreto 3-05 prohíben todas las concesiones y exoneraciones de gravámenes e impuestos por vía administrativa o por decreto, solo están permitidas en el país las exoneraciones por vía de la constitución o las leyes.

En sentido general, tendríamos que decir que la importación de textiles usados está prohibida por asuntos de salud y que aún si se salva el obstáculo sanitario, ellas tendrían que pagar los aranceles legales, por lo que es muy probable que deje de ser competitivo en razón del precio.

En cuanto a **los cosméticos, artículos de higiene personal y alcoholes** no-nacionales haitianos tendrán los mismos obstáculos sanitarios y procedimientos que ya hemos explicado para la importación de estos productos cuando son nacionales haitianos, por lo que lo remitimos a ese capítulo.

6.2 La re-exportación

Desde la República Dominicana se está exportando hacia Haití una serie de productos no-nacionales que en realidad no constituyen los principales montos de la exportación. En la actualidad no hemos encontrado obstáculos legales a dicha actividad. Sin embargo, hemos querido destacarlos en razón de que podría haber cuestionamientos futuros en torno al impacto de dicha actividad en la economía dominicana en general. Entre los estos productos que creemos llamarán más la atención tenemos los combustibles (gasolina, gas, gasoil, kerosén, propano) los cuales necesitan la compra de divisa por parte del Estado dominicano; algunos comestibles como bacalao, sardina, arenque, maíz que están exentos del pago de impuesto como una ayuda para la canasta básica nacional y los abonos que también están exentos de impuestos para el fomento de la agricultura en el país.

6.3 El re-ingreso o circular

El re-ingreso tiene dos vertientes, una al amparo de la ley 146-00 a través de la cual suele circular, principalmente maquinarias y equipos entre ambas naciones. Estos productos entran a Haití para cumplir una tarea o cometido y luego regresan a República Dominicana, en un plazo no mayor de seis meses sin la necesidad del pago de impuestos y gravámenes.

Por otro lado, también se está dando un flujo comercial circular que aprovecha los beneficios de la condición fronteriza y sus incentivos. En estos casos nos encontramos por ejemplo, con textiles usados que cruzan la frontera para cumplir requisitos legales y salvar obstáculos para su comercialización en el país y luego, a través de algunas mujeres con permisos para introducir textiles usados, esa mercancía vuelve a República Dominicana.

En este último caso no podemos hablar de trabas, obstáculos o requisitos porque es un flujo comercial que se produce completamente fuera de todo amparo legal.

La preparación de este informe se realizó por la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) con la asistencia financiera del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la USAID. El contenido del informe no necesariamente reflejan los puntos de vista de la USAID, del Gobierno de los Estados Unidos, ni de la PADF.