



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# Facilitación del transporte: la experiencia del diálogo binacional entre la República de Haití y la República Dominicana

## Antecedentes

La falta de facilitación de transporte internacional es uno de los principales factores que inciden en los costos logísticos y de transporte en la región de América Latina y el Caribe. El exceso en los requerimientos documentarios y de controles de los medios de transporte y su tripulación, o la falta de transparencia en tales procedimientos en el cruce de frontera implican costos y demoras adicionales que se traspasan a los transportistas, los generadores de carga, los consumidores finales, incidiendo en el desarrollo económico y social, a todos los ámbitos y niveles, desde lo local hacia lo regional. Adicionalmente, la carencia de recursos económicos, humanos y tecnológicos, así como el nivel de permeabilidad de la frontera por la falta de control formal de las autoridades, posibilita el tráfico no formal e ilegal de personas y mercaderías, un cruce indocumentado o de contrabando.

Si bien se trata de un desafío común a todos los países de la región, los costos, las demoras y otros obstáculos a la fluidez y seguridad de las operaciones transfronterizas, cobran una importancia particular en el caso de la República de Haití, el país menos desarrollado en la región de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>. En este contexto, la CEPAL ha buscado apoyar las iniciativas locales que tienen por objetivo facilitar el transporte terrestre en Haití, mediante el diálogo binacional y propuestas de herramientas comunes con la República Dominicana. Los avances en esta área se presentan en este boletín para dejar un registro de las actividades realizadas y proveer fundamentos para futuras iniciativas relacionadas con el transporte transfronterizo dominicano-haitiano. En línea con este objetivo, la primera sección ofrece los elementos generales

El presente *Boletín FAL* describe los principales hallazgos y propuestas del diálogo binacional Haití- República Dominicana, que ha sido apoyado por la CEPAL, con el objetivo de facilitar el transporte terrestre entre los dos países. El objetivo del documento es dejar un registro de las actividades realizadas y proveer fundamentos para futuras iniciativas relacionadas con el transporte transfronterizo haitiano-dominicano. Se presenta igualmente una propuesta para un protocolo bilateral de transporte terrestre, actualmente bajo la consideración de los países. El documento fue preparado por Azhar Jaimurzina, jefa de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (USI/DRNI) de la CEPAL con la asistencia de Lara Mouftier, colaboradora de la misma Unidad. El documento se ha beneficiado de valiosos insumos y comentarios de Marisol Difo, Coordinadora Técnica de la República Dominicana, Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana; Whedly Beutelus, Coordinador Técnico de Haití de la Comisión Mixta bilateral; Ana Belio y Marc Archer de l'OBSERVEH; y Max Antoine de la Comisión técnica de frontera, Haití. Asimismo, se agradecen, los comentarios y contribuciones de Pablo Chauvet de la USI/DRNI, CEPAL. Para mayores antecedentes contactar a [pablo.chauvet@cepal.org](mailto:pablo.chauvet@cepal.org)

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.



### Antecedentes



I. El contexto general de las operaciones de transporte transfronterizo haitiano-dominicano



II. El diálogo binacional sobre el transporte transfronterizo: 2016-2018



III. La propuesta de un protocolo binacional de transporte terrestre: elementos principales



IV. Lecciones y próximos pasos



V. Bibliografía



NACIONES UNIDAS



<sup>1</sup> El Índice de Desarrollo Humano de 2016 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo, ubica a Haití en el puesto 163 y a República Dominicana en el 99 entre 188 países comparados en el mundo. Para mayor detalle ver el documento *Global 2016 Human Development Report* (PNUD, 2016) disponible en <http://hdr.undp.org/en/2016-report/download>.

del contexto, la segunda sección describe las principales actividades relacionadas con el diálogo binacional sobre el transporte terrestre realizadas con el apoyo de la CEPAL, la tercera sección presenta uno de los principales resultados, que es la propuesta de un protocolo binacional sobre el transporte terrestre. Finalmente, las conclusiones identifican las principales lecciones del proceso y los elementos pertinentes para continuar la colaboración binacional sobre el transporte terrestre.

## I. El contexto general de las operaciones de transporte transfronterizo haitiano-dominicano

El comercio bilateral entre la República Dominicana y Haití se ha fortalecido significativamente en los últimos años. Sobre la base de datos de COMTRADE (2016), la República Dominicana tiene como tercer destino de sus exportaciones a Haití, su país vecino, con el 7,9% del total en 2016, después de Estados Unidos (47%) y Canadá (8,7%). Para Haití, sus importaciones desde República Dominicana representaron el 27% del total en 2016, y sus exportaciones hacia República Dominicana alcanzaron el 4,6% ese mismo año, de las cuales el 95% corresponden al sector textil. El 35% de este comercio binacional proviene de la industria textil utilizando el algodón que se corta en Haití para ser reenviado a Estados Unidos con escaso valor agregado. Le siguen con el 22% los productos agrícolas, que se comercializan en su mayoría en el cruce de frontera, y con el 11% el plástico, como es el caso de las bolsas de plástico de supermercado y el plástico para el embalaje de los productos manufacturados de la industria textil.

Por ser países limítrofes, compartiendo una frontera de casi 400 km, el transporte terrestre concentra las operaciones del comercio binacional. Esta concentración ha ido creciendo como consecuencia del terremoto de 2010 que provocó un colapso de la infraestructura portuaria haitiana y redujo la utilización de puertos dominicanos para la importación y exportación de mercancías y materias primas desde Haití. El terremoto resultó igualmente en una mayor demanda por Haití de materiales de construcción, productos alimenticios y agropecuarios exportados por la República Dominicana.

De los cuatro pasos fronterizos formales (Anse-à-Pitre/Pedernales; Malpasse/Jimani; Belladere/Eliás Piña; Ouanaminthe/ Dajabón), uno (el paso Jimaní-Malpasse) conecta las dos capitales y concentra casi la mitad de tráfico de cargas y personas. Junto con la baja calidad de las infraestructuras, varios estudios han destacado la falta de agilidad y formalización de los procesos en el cruce, debido a las críticas condiciones de los cruces de frontera que limita el control estatal, así como otras problemáticas, como la

falta en los horarios de funcionamiento, la inseguridad y falta de transparencia y la necesidad de contar con un marco jurídico de base. La falta de un control sistémico crea brechas en la colecta y producción de datos, así como pérdida de ingresos tributarios de entre \$83 a \$184 millones según el Centro de Facilitación de la Inversión de Haití.

Una de las características que torna más compleja la puesta en marcha de medidas para mejorar el transporte transfronterizo es la multiplicidad de agencias gubernamentales que intervienen en la frontera de parte de Haití, con mandatos solapados, y bajos niveles de coordinación y transparencia, entre otras deficiencias.

Los temas relacionados a la seguridad (protección) y fiabilidad<sup>2</sup> del transporte transfronterizo son otros desafíos. Cabe destacar que el tema de inseguridad está estrechamente relacionado con los desequilibrios en el posicionamiento de los transportistas haitianos y dominicanos, los últimos ofreciendo mejor calidad de servicios con una flota más moderna y una mejor organización sectorial, situación que ha provocado recurrentes conflictos entre los sindicatos y asociaciones de transportistas de ambos países, lo que ha llevado en muchas ocasiones al bloqueo parcial o total de los pasos fronterizos del lado haitiano, generando costos adicionales para el transporte. Varios actores nacionales, binacionales y organismos de desarrollo presentes en Haití, habían trabajado en la normalización de la situación de transporte terrestre haitiano-dominicano, buscando mejorar el marco regulatorio y fortalecer las capacidades institucionales de ambas partes.

En 2012, se define como tema prioritario en la agenda de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana (CMBDH)<sup>3</sup> el transporte transfronterizo. En ese momento, se firma el primer documento bilateral, un memorando de entendimiento sobre el transporte transfronterizo entre ambos países y la CMBDH lo define como tema prioritario en su agenda. En 2013, un estudio sobre la problemática de transporte transfronterizo en Jimaní, realizado con el apoyo del PNUD y la Unión Europea a solicitud de la Secretaría Ejecutiva de la CMBDH ofreció un diagnóstico actualizado y propuso una base para un Protocolo para la regulación del transporte terrestre entre los dos países. Sin embargo, el estudio quedó sin mayor seguimiento, especialmente, por el lado haitiano.

En 2015, después de un paro de más de un mes de la frontera haitiana, organizado por los transportistas dominicana, la Comisión Técnica Fronteriza de Haití junto a la Comisión Presidencial para la Modernización del Transporte en Común de Haití y de los Secretariados de la

<sup>2</sup> Los transportistas dominicanos de carga pesada hacia Haití se quejan de la falta de seguridad personal para los transportistas y para la integridad de la carga.

<sup>3</sup> Las iniciativas entre ambos países empezaron en 1979 y la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana fue creada en 1996.

CMBDH solicitan el apoyo de la CEPAL para fortalecer la colaboración binacional relacionada con las operaciones transfronterizas de transporte entre Haití y la República Dominicana. Para ello se diseñó un programa de asistencia técnica para la participación de la CEPAL en las reuniones de trabajo nacionales y binacionales para evaluar el estado de las operaciones de transporte transfronterizo por modalidad terrestre, presentar buenas prácticas regionales y mundiales, facilitar el diálogo entre sectores de transporte de ambos países y ayudar a formular propuestas para mejorar el marco de las operaciones de transporte internacional entre los dos países.

A mediano y largo plazo, el objetivo del proceso es apoyar un diálogo binacional a nivel técnico y político ayudando a Haití y a la República Dominicana a gestionar las asimetrías y los desequilibrios estructurales, financieros y regulatorios en el sector transporte; compensar el desequilibrio o las fallas reglamentarias para las operaciones de transporte terrestre transfronterizo; contribuir a alinear los intereses de las instituciones públicas y privadas implicadas en el sector del transporte y logística con el objetivo de reforzar el sector, mejorando las condiciones de seguridad y sostenibilidad y dar mayor dinamismo al comercio. Igualmente se busca un espacio para reflexionar sobre la integración regional en el contexto de la cooperación transfronteriza, aprovechando la experiencia y las lecciones aprendidas en América Latina y en otras regiones del mundo; analizar el impacto de la elaboración de una política pública integrada y sostenible para la logística y movilidad, orientada a un mayor y un mejor acceso a los servicios, una mayor conectividad de las personas y de la carga, y una mayor integración territorial. Todo ello con la finalidad de dar mayor impulso a la competitividad económica del país, lo que requiere fortalecer el diálogo permanente entre los diferentes actores públicos y privados para crear y mantener un clima de confianza entre los distintos agentes (económicos-financieros, institucionales y sociales).

Por su parte, es válido destacar que dentro este proceso, el gobierno dominicano, revalorizando las problemáticas vinculadas al transporte y la multiplicidad de actores gubernamentales que intervenían en el tema, impulsó la creación y modificación de su antigua ley de tránsito terrestre No. 241. Estos esfuerzos quedaron plasmados en la ley No. 63-17 sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, aprobada por el Congreso de la República Dominicana el pasado 10 de febrero de 2017, la cual crea el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) como un organismo descentralizado, con autonomía administrativa y adscrita al Ministerio de Obras Públicas, el cual recoge cinco instituciones que participaban en el tema transporte terrestre.

Para apoyar las labores del INTRANT, la ley crea la Dirección General de Seguridad de Tránsito y Transporte Terrestre (DIGESETT), como una dirección técnica y especializada, dependiente de la Policía Nacional y, operará conforme a las políticas que establezca el Ministerio de Interior y Policía y el INTRANT. Dicha ley destaca algunos puntos:

- el transporte público terrestre de pasajeros será considerado como un servicio público y de interés público, regulado y gestionado por el Estado, a través del INTRANT y los ayuntamientos;
- los conductores del transporte de pasajeros urbano e interurbano estarán sujetos a exigencia de calidad y no podrán abordar pasajeros que no estén en las paradas establecidas por las autoridades;
- los conductores que violen la ley serán castigados con multas que van de uno hasta 20 salarios mínimos; y a los que provoquen incidentes lamentables de manera imprudente se les podrá cancelar la licencia de conducir por un período determinado.

La aprobación de la ley también llegó meses después de que el Tribunal Superior Administrativo emitiera una sentencia que ordena al Estado Dominicano a evitar el monopolio en el transporte en el país, un reclamo que sostuvo el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) contra los sindicatos de transporte público. La motivación de los empresarios se produjo para romper el llamado monopolio en el transporte de cargas desde los muelles del país que, hasta el momento de la sentencia de la ley, era de uso exclusivo de la Federación Nacional de Transporte Dominicano (FENATRADO).

Los empresarios del sector de transporte de carga y de transporte público de pasajeros y sus usuarios manifestaban la necesidad de una mayor inversión para mejorar los servicios de dichos sectores, pero la falta de ordenamiento y reglas transparentes al accionar de las partes derivaba en distintos problemas que terminaban por afectar la calidad de los servicios y el incentivo a la inversión.

## II. El diálogo binacional sobre el transporte transfronterizo: 2016-2018

En términos prácticos, el proceso de diálogo hasta llegar a la propuesta de protocolo incluyó tres etapas. En primer lugar, se realizaron dos talleres técnicos a nivel nacional, uno en Puerto Príncipe y el otro en Santo Domingo durante junio de 2016, combinando las presentaciones técnicas de la CEPAL con la discusión y los trabajos en grupo sobre los desafíos y oportunidades para la cooperación transfronteriza; en la segunda etapa se organizó un encuentro binacional en el punto fronterizo de Jimaní el 26 y 27 de julio de 2016 con la participación de representantes del sector



de transporte de ambos países, enfocado en los temas de cooperación e integración transfronteriza, los cuales habían sido identificados en las reuniones de trabajo a nivel nacional. Sobre esta base, se inició un trabajo técnico sobre instrumentos y mecanismos para mejorar el transporte transfronterizo, retomando, en particular, la propuesta de un protocolo bilateral sobre el transporte terrestre entre la República de Haití y la República Dominicana.

### 1. Los talleres nacionales en Puerto Príncipe y Santo Domingo

Los talleres nacionales en Puerto Príncipe y Santo Domingo se realizaron el 3 y 6 de junio de 2016, respectivamente.

En Haití se hizo un lanzamiento oficial de la actividad el 2 de junio, organizado por el Secretario ejecutivo de la Comisión Técnica de las Fronteras con el apoyo del Ministro de Economía y Finanzas, con la participación del Secretario de Estado de Obras Públicas, el Director General del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Comisión Presidencial sobre Modernización de Transporte en Común, los representantes del Ministerio del Interior y Colectividades territoriales y del Ministerio del Comercio y de la Industria, la *Primature*, los sindicatos de transporte (FENATRAH y la Federación nacional de transportistas haitianos), los representantes del cuerpo diplomático, la MINUSTAH, la Cooperación Española y la Policía Nacional de Haití.

El taller técnico en Puerto Príncipe se realizó el 3 de junio, contó con 50 asistentes, entre ellos los representantes de la Federación Nacional de Transportistas Dominicanos (FENATRADO), que de acuerdo a su compromiso hecho el 27 de agosto de 2015, se presentaron con la resolución de entablar un diálogo pragmático y constructivo con sus homólogos haitianos, para encontrar todas las formas de regular y armonizar el transporte transfronterizo.

El taller técnico en Santo Domingo se realizó el 6 de junio y contó con 30 participantes. De igual manera, asistió una delegación oficial de la República de Haití, compuesta por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Técnica de las Fronteras y los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los talleres nacionales incluyeron las presentaciones técnicas y discusiones sobre los temas relacionados con la logística

como factor de competitividad nacional y desarrollo sostenible, con el enfoque de las políticas integradas y sostenibles de logística y movilidad promovida por CEPAL, y con las mejores prácticas en la facilitación de transporte y de comercio. Las presentaciones y discusiones igualmente dieron lugar a los temas de la seguridad de las operaciones transfronterizas de transporte y el desafío de la seguridad vial en las operaciones de transporte transfronterizo.

Las discusiones en ambos talleres coincidieron en varios puntos, entre estos:

- El vínculo entre el marco de las operaciones transfronterizas y la política nacional de logística y movilidad a nivel de cada país, destacando que la cooperación transfronteriza depende de y se articula con el marco estratégico del sistema nacional y regional de movilidad, observando que en ambos países el proceso de elaboración de una política de estas características todavía no está terminado;
- La necesidad de cambiar el enfoque y las mentalidades prevalentes para adoptar una perspectiva de sostenibilidad y de integralidad, aplicando una visión amplia del sector de logística de carga y movilidad de personas, que preste la suficiente atención a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, integrando lo económico con lo social y lo ambiental. Se destacaron con mucha fuerza los temas transversales de seguridad física, seguridad de la carga y seguridad vial, así como la conectividad e integración territorial, que se manifiestan fuertemente a nivel de puntos fronterizos, pero afectan el desarrollo sostenible de los dos países y toda la región;
- El gran peso de las asimetrías y desequilibrios en términos de infraestructura y regulación;
- La organización del mercado de servicios de transporte y logística entre Haití y República Dominicana;
- La alta incidencia de la inseguridad y falta de la facilitación en las cadenas logísticas sobre la competitividad y el desarrollo sostenible de los dos países;
- El reto común de la seguridad vial, como una de las áreas sobre la cual más se generan externalidades.

Las discusiones plenarios pusieron el énfasis en la importancia de la integración regional a través de la cooperación transfronteriza en los temas de logística y movilidad, basadas sobre las buenas prácticas internacionales pero adaptada a la historia y la realidad específicas de la relación entre Haití y República Dominicana.

En las discusiones de grupos de trabajo y en una encuesta individual en cada taller, se buscó identificar los temas de prioridad para la cooperación transfronteriza. Los resultados de las discusiones de grupos de trabajo y de la encuesta individual son resumidos en los cuadros 1 y 2.

**Cuadro 1**  
**República de Haití: Los temas prioritarios para la mejora de las operaciones transfronterizas**

Infraestructura e Inversión	Regulación y organización del mercado	Facilitación y seguridad transfronterizas
<p>Temas identificados en grupos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La falta de calidad de la red vial que no corresponde a las normas internacionales.</li> <li>- La falta de infraestructura vial compartida entre haitianos y dominicanos.</li> <li>- La falta de plataformas logísticas transfronterizas.</li> <li>- La falta de terminal de buses.</li> <li>- La falta de implementación de sistema de peajes para los transportistas.</li> <li>- La falta de renovación del parque automotriz (camiones, buses, autos) (por ejemplo, a través fondos de garantía para apoyar los actores de la industria).</li> </ul>	<p>Temas identificados en grupos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La existencia de las medidas no-tarifarias que prohíben la entrada de los productos haitianos.</li> <li>- La necesidad de organización y modernización del transporte terrestre</li> <li>- La falta de conocimiento de las leyes de tránsito y de seguridad vial por transportadores de ambos países.</li> <li>- La no existencia de control técnico para los vehículos de conexión entre Haití y República Dominicana.</li> <li>- La no existencia de una dirección de transporte terrestre en Haití.</li> <li>- La ausencia de una legislación propia al transporte terrestre.</li> </ul>	<p>Temas identificados en grupos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las turbulencias en los pasos fronterizos: huelgas, robos.</li> <li>- El abuso de autoridad de los funcionarios públicos.</li> <li>- Ausencia de estrategia para facilitar el intercambio de carga y de personas.</li> <li>- Ausencia o debilidad de las autoridades fronterizas.</li> <li>- Los problemas de seguridad vial (vandalismos) en el circuito Santo Domingo - Puerto Príncipe.</li> <li>- La falta de seguridad vial en la frontera.</li> <li>- La falta de la capacitación de los transportadores.</li> </ul>
<p>Temas adicionales en las encuestas individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La ausencia de un puesto de control para pesar los camiones y un punto de peaje en la frontera.</li> <li>- La necesidad de desarrollar un plan nacional de red de carreteras que incluya pistas marcadas, banquinas y ciclovías independientes.</li> </ul>	<p>Temas adicionales en las encuestas individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La desigualdad en términos de repartición de carga.</li> <li>- La falta de control del sobrepeso de los vehículos dominicanos que afecta a la red de carreteras de Haití.</li> <li>- Ninguna posibilidad de compartir el transporte de carga a través de un intercambio de la carga en los pasos fronterizos.</li> <li>- La necesidad de organizar una cooperativa de transporte terrestre para favorecer la competitividad.</li> <li>- La falta de un plan nacional de transporte terrestre, marítimo y aéreo.</li> </ul>	<p>Temas adicionales en las encuestas individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por el lado haitiano: turbulencias políticas.</li> <li>- Por el lado dominicano: robo, abuso de poder por los representantes del Estado, inmigración, aduana, militares y policía.</li> <li>- Las huelgas en los pasos fronterizos.</li> <li>- Los tiempos de control en los pasos fronterizos.</li> <li>- La falta de modernización de los trámites aduaneros.</li> <li>- La seguridad en los pasos fronterizos de carreteras y marítimos</li> <li>- La falta de identificación previa de las amenazas comunes.</li> <li>- La falta de un acuerdo entre gobiernos sobre el transporte.</li> <li>- La falta de estandarización de procesos y normativas.</li> <li>- La falta de rotación de los empleados para facilitar las operaciones nocturnas.</li> <li>- Falta de intercambio de información entre aduanas y policías de cada país para prevenir el riesgo de robo.</li> </ul>

Fuente: CEPAL en base a las discusiones de grupos y encuestas individuales, junio 2018.

**Cuadro 2**  
**República Dominicana: Los temas prioritarios para la mejora de las operaciones transfronterizas**

Infraestructura e Inversión	Regulación y organización del mercado	Facilitación y seguridad transfronterizas
<p>Temas identificados en grupos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de mejoramiento de la infraestructura vial en las zonas fronterizas (especialmente, desde Jimani).</li> <li>- Seguridad de abastecimiento de agua Río Artibonito y Masacres.</li> <li>- Falta de puertos secos alrededor de los puntos fronterizos.</li> <li>- La falta de infraestructura de apoyo para los funcionarios y todos los actores del transporte de ambos países.</li> </ul>	<p>Temas identificados en grupos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de lineamientos estratégicos de seguridad vial.</li> <li>- La ausencia de emisión de documentos de seguros por escrito por parte de Haití.</li> <li>- Ausencia de una dirección del transporte terrestre.</li> <li>- Fomentar el intercambio de información e ideas sobre las políticas de logística de ambos países.</li> </ul>	<p>Temas identificados en grupos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de un protocolo de transporte terrestre.</li> <li>- Falta de una bolsa de carga para facilitar el comercio con Haití.</li> <li>- Falta de una mejor coordinación integral de las instituciones gubernamentales de ambos países en términos de facilitación.</li> </ul>
<p>Temas adicionales en las encuestas individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de estudios de factibilidad de la carretera internacional y conectividad de puntos fronterizos.</li> </ul>	<p>Temas adicionales en las encuestas individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de una gestión binacional de la Cuenca Binacional vinculada al Río Artibonito.</li> <li>- Fallas en la organización mercados fronterizos.</li> <li>- El seguro de los vehículos de carga (los requerimientos actuales generan sobrecostos sin ofrecer el servicio de seguro).</li> <li>- Regularización de los servicios de transporte informales.</li> </ul>	<p>Temas adicionales en las encuestas individuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de conocimiento sobre los costos logísticos.</li> <li>- Necesidad de fortalecer las políticas de cruce de productos a través de medidas sanitarias y fitosanitarias.</li> <li>- Falta de una gestión coordinada de fronteras.</li> <li>- Armonización y homologación de los procedimientos que incluya homologación de horarios.</li> </ul>

Fuente: CEPAL en base a las discusiones de grupos y encuestas individuales, junio 2018.

Los resultados de las discusiones en grupos de trabajo y de las encuestas individuales demostraron una importante convergencia entre las posiciones de los participantes haitianos y dominicanos sobre la mayoría de

los temas prioritarios para la mejora de las operaciones transfronterizas. Especialmente, se pueden destacar los siguientes elementos comunes en los temas de infraestructura, regulación y facilitación. Véase cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Desafíos comunes para la mejora de las operaciones transfronterizas**

Infraestructura e inversión:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La necesidad de mejorar en los puntos transfronterizos, mediante un plan de desarrollo de infraestructura transfronteriza concertado entre los dos países.</li> <li>- La necesidad de desarrollar el conjunto de la infraestructura transfronteriza. Si bien la infraestructura vial es un área prioritaria, se debe considerar la provisión de servicios anexas de infraestructura (abastecimiento de agua y energía) junto con el resto de la infraestructura logística (como los edificios administrativos propicios para la gestión coordinada de procesos transfronterizos, plataformas logísticas, terminales de buses, etc.).</li> </ul>
Regulación y organización de mercado:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El desafío de regularización del sector transporte acompañado de los actores mediante una buena regulación del comercio y técnica del sector.</li> <li>- Importancia de la regulación sectorial en el ámbito de la seguridad vial.</li> <li>- Mejorar el marco de seguro contra daños a terceros en las operaciones transfronterizas de transporte.</li> <li>- Apoyo a la organización y formalización del sector de logística en ambos países.</li> </ul>
Facilitación y seguridad transfronteriza:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia de un acuerdo o protocolo formal sobre la facilitación del transporte terrestre.</li> <li>- Promoción de la cooperación de las agencias presentes en la frontera (armonización de los horarios y de los procedimientos, identificación conjunta de las amenazas etc.).</li> <li>- Medidas coordinadas para asegurar la fluidez y la seguridad de las operaciones transfronterizas.</li> <li>- Una cooperación y regulación armonizada en el tema de seguridad vial.</li> </ul>

Fuente: Unidad Servicios de Infraestructura de CEPAL en base a los informes de talleres nacionales.

Por parte de la República Dominicana, se hizo la propuesta de lograr un acuerdo sobre el protocolo de transporte terrestre basado en los resultados de los estudios previos de la problemática de transporte transfronterizo en Jimaní<sup>4</sup>. La firma de un protocolo sobre el transporte terrestre permitiría armonizar y facilitar los procedimientos en todos los pasos fronterizos legalmente abiertos y habilitados para las operaciones de intercambio regular entre los dos países y abordaría la mayoría de los temas identificados en las discusiones de grupo de trabajos y encuestas individuales.

Se ha destacado que la propuesta de un protocolo que norme el transporte terrestre corresponde a la intención de la Comisión Técnica de Fronteras de Haití de llegar a un protocolo para armonizar el transporte y los intereses de los diferentes actores del sector comercio-transporte con el objetivo de fortalecer la dinámica de los intercambios transfronterizos, asegurar un mejor flujo y fortalecer la seguridad, organizar el comportamiento de los actores y los aspectos económicos y legales.

Basado en los resultados de los talleres nacionales y para extender el proceso a los actores y autoridades locales, se determinó el temario para la reunión binacional de Jimaní, incluyendo la presentación de los resultados de los talleres preparatorios en Puerto Príncipe y Santo Domingo, exposiciones generales sobre los desafíos en las operaciones de transporte y operaciones transfronterizas,

experiencia internacional sobre la cooperación regional en la planificación conjunta de la infraestructura física, armonización de los procedimientos, facilitación de procesos de inspección y control en la frontera y seguridad vial. El objetivo de la reunión binacional debía ser la presentación de la Propuesta de un protocolo sobre el transporte transfronterizo, su análisis a la luz de las buenas prácticas en los acuerdos bilaterales del transporte terrestre y trabajo en grupos sobre los artículos del protocolo.

## 2. La reunión binacional en Jimaní, del 26 y 27 de julio de 2016

Como resultado de los encuentros nacionales del 3 al 6 de junio de 2016, se identificaron los actores de ambos países que participan en la regulación del transporte, así como los operadores económicos y transportistas, con quienes se pudo priorizar las necesidades de mejora en las operaciones transfronterizas de transporte entre la República Dominicana y Haití. En una segunda fase de discusión, los días 26 y 27 de julio de ese mismo año, se contextualizaron los elementos identificados en la primera fase y se vincularon a una propuesta de protocolo sobre transporte terrestre transfronterizo que los Secretariados de la Comisión Mixta presentaron a los participantes.

Los secretarías técnicas de la Comisión Mixta Haitiano-Dominicana (ST-CMBDH), la Comisión Presidencial para la Modernización del Transporte en Común de Haití (CNMTC) y la Comisión Técnica de Fronteras (CTF), con el apoyo de la CEPAL, moderaron y facilitaron la participación

<sup>4</sup> Sheiker, E., *Estudio de la problemática de transporte transfronterizo en Jimaní*, 2013.

de las instituciones con presencia en la frontera y de los operadores y sindicatos de transporte, permitieron el ejercicio de discutir los problemas de transporte terrestre transfronterizo y dar un nuevo y mayor impulso a la cooperación binacional en este tema.

La reunión contó con la participación de más de 50 personas de los sectores públicos y privados de ambos países, incluyendo varias instituciones de Haití, como la Dirección General de Impuestos, la Aduana, la Autoridad Portuaria Nacional y sus homólogos dominicanos como también al Secretario de Estado de Transporte de la República de Haití. Frente a la preocupación sobre la falta de participación de los transportistas haitianos y dominicanos, que no pudieron tomar parte en la reunión por temas de coordinación, se hizo hincapié en la tarea de incorporar los sindicatos a la discusión y asegurar su participación activa y constructiva en el diálogo binacional<sup>5</sup>.

En la apertura del evento hubo palabras de bienvenida del Secretario de Estado de Transporte de Haití, de la Comisión Presidencial para la Modernización del Transporte en Común de Haití, de los Secretariados de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana, los coordinadores técnicos de Haití y de la República Dominicana, así como los representantes de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL. En las palabras inaugurales, se destacó el impacto transversal que tiene el transporte transfronterizo para el desarrollo sostenible de ambos países, la importancia de la reunión de Jimaní para el fortalecimiento del diálogo binacional y, por último, la utilidad de realizar la reunión en un punto fronterizo, permitiendo dar a conocer y hacer más visible la realidad de la región fronteriza.

Las sesiones 1 y 2 fueron dedicadas a las presentaciones de la CEPAL sobre el diseño de una política nacional de logística y movilidad, enfocada en la sostenibilidad, y los resultados de las reuniones preparatorias en Santo Domingo y Puerto Príncipe, así como a las presentaciones nacionales sobre el marco general de la política nacional de transporte y logística en República Dominicana y en Haití y sus implicaciones para el transporte transfronterizo.

En las discusiones que siguieron a las presentaciones, se hizo mucho hincapié en la necesidad de relacionar la discusión sobre el transporte terrestre, nacional y transfronterizo,

dentro del marco de una política comodal con una visión integrada y sostenible propuesta por CEPAL. En particular, los participantes coincidieron en la importancia de tener presente el contexto más amplio de las operaciones de transporte terrestre, analizando su rol en combinación con otros modos y tomando en cuenta la evolución de la geografía de la oferta y la demanda de los servicios de transporte a la escala nacional, regional y global. Bajo estos elementos, fue recibida con mucho interés la presentación de la Autoridad Portuaria Nacional de Haití sobre la reforma portuaria en curso de implementación en el país.

Otro punto importante de la discusión fue la diferencia observada en el grado de avance en la construcción de una política integrada entre los dos países, dado que el diálogo nacional sobre tal política en Haití fue solo recientemente lanzado por la Comisión Presidencial para la Modernización del Transporte en Común de Haití, en ocasión de una conferencia nacional sobre el transporte terrestre en septiembre de 2015. Al mismo tiempo, la parte dominicana destacó que, a pesar de un marco regulatorio e institucional más completo en su país, estaban ocurriendo importantes cambios institucionales y normativos relacionados con el tema del transporte terrestre, afectando el marco general de su política de transporte y logística.

Las sesiones 3 y 4 tuvieron por objetivo facilitar el intercambio de información sobre la experiencia internacional en la cooperación regional en las operaciones del transporte terrestre e identificar los principales desafíos en las operaciones transfronterizas de transporte. La CEPAL presentó los conceptos claves de integración regional y las mejores prácticas internacionales en los temas de la planificación conjunta de la infraestructura física, facilitación de procesos de inspección y control en la frontera, armonización de los procedimientos en puntos transfronterizos, seguridad vial, comodalidad, sostenibilidad de las cadenas logísticas y accesibilidad y conectividad del transporte terrestre.

En este contexto, los participantes evaluaron el estado de las operaciones del transporte transfronterizo entre Haití y República Dominicana, coincidiendo con el diagnóstico amplio de los temas críticos en puntos transfronterizos que salieron de las reuniones preparatorias.

Los desafíos siguientes han sido subrayados en la discusión:

- Las dificultades en la organización de las exportaciones agrícolas (productos perecederos) y las pérdidas de productos durante las operaciones de transporte;
- La importancia creciente de los temas ambientales, tal como la deforestación de la zona fronteriza, gestión de desechos y abastecimiento de agua;

<sup>5</sup> Como seguimiento al tema, el 28 de julio, se realizó un encuentro entre la delegación de la CEPAL, el Secretario de Estado de Transporte de Haití y representantes de los sindicatos haitianos, en la oficina de la CTF en Puerto Príncipe. Su objetivo fue de incorporarles al proceso de diálogo lanzado en Jimaní, determinar las próximas etapas a fin de continuar las consultas, la construcción de propuestas para la organización del sector de transporte de Haití (particularmente en la frontera), establecer nuevas estrategias para la modernización de los equipos y vehículos de los transportistas, e identificar las necesidades para mejorar la formación de los sindicalistas-transportistas. Asimismo, al margen de la reunión de Jimaní, miembros de la Federación Nacional de Transportistas Dominicanos (FENATRADO) elaboraron una declaración que apoya el diálogo binacional en el tema y llama al fortalecimiento de la colaboración de los sindicatos haitianos y dominicanos con el objetivo de asegurar la continuidad participativa y contribuciones a los esfuerzos de ambos países para desarrollar un sistema de transporte transfronterizo facilitador del desarrollo y de comercio.

- Los desafíos particulares de las pequeñas empresas y los operadores individuales en el sector de logística;
- La necesidad de facilitación y armonización de los procedimientos transfronterizos;
- La necesidad de establecer una estrategia de desarrollo local para las regiones fronterizas, tomando en cuenta sus especificidades;
- La necesidad de contar con estadísticas e información fiables y actualizadas sobre el desempeño en las operaciones transfronterizas y los procedimientos aplicados en la práctica.

Este último punto, relacionado con el tema de los datos, la información, y los indicadores de desempeño de las operaciones de transporte y logística en el contexto transfronterizo, recibió una atención particular. Frente a las limitaciones de los indicadores internacionales disponibles, los participantes recomendaron un seguimiento continuo del desempeño en la frontera a través de reuniones regulares con la participación e involucramiento de los actores locales de la región fronteriza, jugando así el papel de un observatorio conjunto de las operaciones transfronterizas. Sobre la base de esta discusión y los ejemplos de las mejores prácticas en la cooperación transfronteriza, los participantes propusieron una serie de acciones binacionales que podrían considerarse con el objetivo de profundizar la cooperación regional en los siguientes temas:

- Mejora de los puntos fronterizos oficiales y creación de puntos "virtuales" (trámites en línea);
- Acompañamiento técnico y financiero de las empresas de logística para mejorar la calidad de sus servicios;
- Mayor utilización y desarrollo de herramientas tecnológicas (teléfonos inteligentes, localización de las mercancías, publicación de la oferta y la demanda de los servicios de transporte en línea, etc.);
- Introducción de las declaraciones aduaneras en línea;
- Normalización y facilitación de los procesos aduaneros y creación de los servicios acelerados para los casos especiales, como productos perecederos;
- Reformas simultáneas de los servicios aduaneros y de logística;
- Introducción/mejora del sistema informático en los puntos fronterizos;
- Elaboración e implementación de un plan de desarrollo de la región fronteriza;
- Mejoras y armonización de la colección de datos estadísticos sobre el comercio y transporte transfronterizo.

Finalmente, la segunda parte del taller, la sesión 5, abordó el tema de los posibles nuevos compromisos para facilitar los intercambios comerciales y favorecer el desarrollo local. En este contexto, la Coordinadora Técnica, Secretaria

Ejecutiva de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana, República Dominicana, presentó los resultados del estudio binacional sobre la problemática del transporte terrestre transfronterizo entre Jimani/Malpasse y la propuesta de un protocolo para el transporte transfronterizo. El protocolo buscaría atender no sólo la problemática de transporte reportada por los transportistas dominicanos y haitianos, sino algunos aspectos normativos y operativos para establecer un marco predecible para la realización de los movimientos de personas y mercancías por la frontera dominico-haitiana.

En sus comentarios a la presentación, junto con expresar el gran interés y el apoyo a la idea de un protocolo de transporte terrestre, los participantes de ambas partes (dominicana y haitiana) aportaron actualizaciones y modificaciones a la información proporcionada por el estudio, especialmente en cuanto a la descripción de los procedimientos aduaneros y otros, así como los cambios del marco institucional en la República Dominicana.

Apoyando la discusión, la CEPAL compartió la experiencia internacional en el tema de los acuerdos bilaterales para facilitar el transporte terrestre destacando los siguientes grandes desafíos:

- Asegurar un proceso inclusivo y participativo para que todos los actores relevantes y los beneficiarios del acuerdo estén estrechamente involucrados en la discusión;
- Vincular el acuerdo con los grandes objetivos de desarrollo fronterizo, como la creación de mercados más eficientes, la reducción de costos del comercio, etc., lo que permite la incorporación del acuerdo en el marco general de la cooperación e integración regional;
- Abordar los temas de fondo, como el alcance del acuerdo, la gestión de los permisos y derechos de tránsito, el tránsito internacional y cabotaje, etc.;
- Promover el principio de libertad de tránsito y trato no discriminatorio;
- Aplicar restricciones cualitativas más que cuantitativas;
- Introducir o ampliar el uso de normas internacionales relacionadas con los vehículos, los conductores y las reglas de circulación;
- Ofrecer reglas transparentes y armonizadas para los temas transversales, como el seguro, las visas y temas de seguridad;
- Crear un marco institucional sólido y sostenible.

Sobre la base de las presentaciones técnicas y la discusión preliminar, se organizaron los grupos de trabajo para hacer los comentarios y primeros aportes al contenido de la propuesta de protocolo bilateral sobre el transporte terrestre. En sus observaciones generales, los grupos de trabajo destacaron la utilidad de disponer de un



acuerdo sobre transporte terrestre y observaron que el mismo esfuerzo debería ser hecho para otros modos de transporte como el marítimo. Como sugerencia general, se recomendó mejorar la definición de las autoridades competentes en los temas incluidos en el protocolo y completar la lista de autoridades enumerados en el texto, que ha pasado a constituir un anexo de la propuesta.

También, se recogieron algunas de las observaciones y comentarios de índole más técnico al texto del protocolo. En la discusión final, los participantes llamaron a un seguimiento proactivo al tema del protocolo de transporte terrestre a través de las reuniones posteriores en Santo Domingo y en Puerto Príncipe y en las reuniones de seguimiento binacionales en las capitales y en otros puntos fronterizos.

### III. La propuesta de un protocolo binacional de transporte terrestre: elementos principales

Si bien varios estudios e iniciativas anteriores destacaban las fallas del marco regulatorio en las operaciones transfronterizas entre Haití y la República Dominicana, la propuesta concreta y avanzada de un protocolo bilateral ha sido formulada en el estudio precitado de Jimaní en base a las principales preocupaciones identificados en el estudio y el análisis de la experiencia internacional y regional.

Luego de la consideración general sobre las recomendaciones del estudio durante las reuniones binacionales y de los trabajos en grupos mixtos precitados, se ha iniciado un trabajo en grupos de expertos, bajo la forma de intercambios y reuniones nacionales y binacionales. Dentro de estas reuniones cabe destacar, el segundo encuentro binacional sobre el transporte transfronterizo que tuvo lugar en Cabo Haitiano en mayo de 2017. Se han hecho igualmente varias reuniones de trabajo en Santo Domingo y Puerto Príncipe liderados por los secretariados de la Comisión Mixta. Autoridades de ambos países, junto con sindicatos y operadores económicos del sector de transporte, iniciaron discusiones y negociaciones respecto a una propuesta de protocolo sobre transporte terrestre transfronterizo, preparada con el concurso de las instituciones miembros de la Subcomisión de Transporte y Comunicaciones de esta Comisión Mixta.

Un tercer encuentro binacional se realizó en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana para dar continuidad a las discusiones sobre la propuesta de protocolo sobre transporte terrestre. La delegación de técnicos y funcionarios del gobierno haitiano participaron gracias al acompañamiento financiero de la CEPAL. En este tercer encuentro se adelantó la propuesta en la revisión de los artículos. Adicionalmente, se propuso un cuarto

encuentro para finalizar la revisión de los 18 artículos que contiene la propuesta de protocolo, de los cuales los 12 primeros se han consensuado, quedando pendiente de revisar algunas terminologías por razones de idioma (español/francés) y definir algunas condicionalidades para el tránsito de mercancías, previstas en el artículo 12, así como el preámbulo propuesto para el protocolo y los anexos I y II que formaran parte del mismo.

Después de ser postergada una primera vez por razones independientes de la voluntad de la CMDBH, la negociación y revisión de dicho protocolo se pospuso para fines de 2018 en Santo Domingo, República Dominicana, con ambas partes presentes. A continuación de este encuentro, se pretende llevar esta propuesta a niveles políticos para su firma y posterior aprobación congresual y/o parlamentaria.

La redacción propuesta para el Protocolo de Transporte Terrestre Transfronterizo<sup>6</sup> busca atender no sólo la problemática de transporte reportada por los transportistas dominicanos y haitianos consultados, sino también algunos aspectos normativos y operativos para establecer un marco predecible para la realización de las actividades de transporte transfronterizo.

Se considera que el carácter transfronterizo brinda la oportunidad de superar las precarias normas nacionales y diseñar un conjunto de disposiciones que tengan como propósito dotar de certidumbre y transparencia a las condiciones y requisitos exigidos por ambos países para permitir el paso por la frontera de vehículos, transportistas y carga. Además, el protocolo permitiría abordar las actividades fronterizas, no desde la óptica de un mercado entre comunidades marginadas, sino como punto de tránsito de operaciones internacionales, lo que conlleva la mejora de la infraestructura, el entrenamiento del personal que brinda servicios y nuevos proyectos de inversión, como son centros de acopio, parques de enganche y desenganche de tráileres y contenedores, centros de empaque, distribución y etiquetado de mercancías, entre otros.

En este contexto, los principales objetivos del protocolo son ofrecer lo siguiente: i) las medidas para mejorar la seguridad y la protección de transportistas, mercancías, pasajeros y vehículos de transporte; ii) los mecanismos de enlace fronterizo y de responsabilidad institucional en las políticas de seguridad y transporte transfronterizo; y iii) una propuesta de mecanismos de resolución pacífica de controversias.

La propuesta actual del protocolo, como ha sido adelantado más arriba, está conformada por 18 artículos cuyo contenido preliminar y objetivos son descritos a continuación.

<sup>6</sup> Resumen de la propuesta según su borrador en la fecha de 31 julio 2018.

El artículo 1 (De los pasos fronterizos) busca definir un marco geográfico de aplicación del protocolo y en su redacción actual armonizaría los procedimientos en todos los pasos de frontera formales, existentes y futuros.

El artículo 2 (Del Horario de Operación) busca a establecer un horario de la jornada común para las operaciones de los puntos de frontera terrestre, definiendo igualmente la zona horaria común para las autoridades y actores de los cruces fronterizos de ambos países. Cabe destacar que actualmente, la diferencia de hora entre los países, así como el cambio de hora de invierno, producen complicaciones e ineficiencias en las operaciones transfronterizas. El artículo prevé igualmente que ningún medio de transporte podrá permanecer en la zona de control fronteriza fuera del horario establecido y que todo medio de transporte que haya cruzado el paso fronterizo deberá ser atendido por las autoridades competentes de la otra parte.

El artículo 3 (Fluidez del transporte y desarrollo de actividades comerciales) prevé que las autoridades competentes de ambos países mantendrán comunicación y cooperación hasta finalizar los procedimientos de paso de frontera. El objetivo es asegurar que sean concluidos los trámites de ingreso/salida de personas y vehículos antes del cierre, de modo que ninguna persona, vehículo o mercancía, permanezca en la zona de control transfronterizo por falta de atención de las autoridades correspondientes.

El artículo 4 (Casos previsibles de cierre de frontera) prevé que sólo las Altas Partes contratantes podrán decidir el cierre total o parcial de la frontera y detalla el procedimiento para la notificación del cierre unilateral de frontera. Esta disposición busca asegurar que los particulares o grupos organizados no podrán obstaculizar, cerrar o interrumpir el normal desenvolvimiento del tránsito transfronterizo, tal como ha sido el caso de las huelgas organizadas por los sindicatos de transportistas haitianos o dominicanos.

El artículo 5 (Documentos requeridos) postula que todo medio de transporte destinado a cruzar al territorio de una de las Altas Partes estará sujeto a presentar la documentación requerida, respecto de la actividad de que se trate y que las autoridades de las Partes Contratantes comunicarán y publicarán todos los requisitos necesarios para la movilidad transfronteriza. En su versión anterior, se adjuntaba igualmente una lista de autoridades competentes en ambos países, sin embargo, su confirmación y actualización resta a verificar entre ambos países y se constituye en el anexo I de la propuesta. Por el momento, los grupos de trabajo consideran la posibilidad de adjuntar este listado como anexo al protocolo.

El artículo 6 (Mecanismos de verificación) insta a las Altas Partes contratantes a crear un mecanismo ágil y simplificado para el cruce normal y especial de vehículos por la frontera

para los cruces oficiales, de emergencia o por razones humanitarias, que actualice el mecanismo previsto en el Acuerdo de Tránsito de Automóviles del 21 de mayo de 1927.

El artículo 7 (Seguro de vehículos de motor) trata de un tema tradicionalmente bien complicado en las operaciones transfronterizas, que ha originado varios reclamos sobre la baja calidad de servicios de seguro obligatorio contra terceros que hay que adquirir para transitar en territorio haitiano (Sheiker, 2013). El artículo busca promover la libre competencia en el mercado de seguros, postulando, que las Altas Partes Contratantes promoverán la participación de empresas públicas, privadas y mixtas de seguros de vehículos para brindar adecuada protección a los usuarios de los servicios de transporte transfronterizo. Si bien el artículo confirma que es el Office d'Assurance de Vehículos contra Tiers (OACVT) que entrega el seguro de responsabilidad civil contra terceros, válido para la República de Haití, se busca, igualmente, mejorar la calidad de sus servicios, pidiendo la OACVT expedir constancia de la cobertura, teléfono de contacto y de emergencias, y mantener en puntos de cruce de frontera un oficial disponible para reclamaciones presenciales y/o telefónicas. Se prevé, además, que para mejorar la cobertura ofertada a los vehículos provenientes de la República Dominicana, la parte haitiana animará la presencia de empresas haitianas proporcionando estos mismos servicios en la frontera o en línea.

En el artículo 8 sobre Impuestos, tasas de servicio y cruce, ambos países se comprometen a facilitar la prestación de los servicios y a garantizar la transparencia de las operaciones relacionadas, expidiendo los recibos correspondientes a todos los pagos que se realicen. Está previsto que los países detallen de manera indicativa, más no limitativa los tipos de servicios, impuestos y tasas por servicios, que se cobran en la frontera, en el anexo II del protocolo.

Según el artículo 9, sobre Procedimiento de Modificaciones, cualquier modificación a los requisitos de ingreso, tasas, impuestos o trámites aquí consignados, deberá ser comunicada a la otra, a través de los Secretariados de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana.

El artículo 10 Del Servicio de transporte trasfronterizo prevé que para prestar un servicio de transporte transfronterizo, ya sea de pasajeros o de carga de mercancías, toda persona física o moral deberá contar con la autorización expresa de las autoridades correspondientes de ambos países.

El artículo 11 trata de Régimen aduanero para el tránsito internacional terrestre. En esta disposición, los países se comprometen a facilitar, armonizar y simplificar los procedimientos utilizados en las operaciones de tránsito aduanero internacional efectuadas por vía terrestre. Se confirma que la mercancía en tránsito internacional

no está sujeta al pago de aranceles, cuotas, derechos e impuestos exigibles en el territorio de tránsito, salvo los cargos relativos a cruce de frontera o derechos, peajes, pesaje u otra tasa de servicio vinculados al tránsito. No obstante, ambos países continuaran las discusiones sobre algunos impuestos que cobra el gobierno haitiano por mercancía en tránsito.

El artículo 12 sobre El transporte de mercancías en tránsito internacional prevé que las mercancías en tránsito internacional que arriben a puerto serán retiradas por compañías de transporte registradas en ambos países, por las autoridades competentes. Se detalla que se podrá permitir que la mercancía en tránsito internacional con destino a la República de Haití que llegue a los puertos de la República Dominicana, sea retirada por transportistas de la República de Haití, autorizados por el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre de la República Dominicana (INTRANT). En la misma línea, se podrá permitir que la mercancía en tránsito internacional con destino a la República Dominicana que llegue a los puertos de la República de Haití sea retirada por transportistas de la República Dominicana autorizados por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPCT) de la República de Haití o la institución reguladora del transporte que determine las leyes en esa materia.

El artículo 13 se dedica al tema de Seguridad Vial y prevé que las autoridades de las Altas Partes Contratantes asegurarán de manera ágil y sin obstáculos el cumplimiento de los requisitos de los vehículos utilizados para el transporte transfronterizo, de acuerdo a las exigencias técnicas de seguridad (funcionamiento de frenos, faroles, estado de neumáticos, placa, y matrícula) o aquellos relativos a las mercancías (lonas, amarres, peso y altura máxima, entre otros), de acuerdo a las normativas del tránsito terrestre de cada país. Se confirman las responsabilidades de las autoridades policiales de cada país de levantar el acta correspondiente en caso de incidentes relacionados con el transporte transfronterizo y de accidentes de vehículos de motor y los derechos del transportista afectado: previendo que "...el medio de transporte pueda llegar a su lugar de destino de forma segura y, en caso de inmovilización de la unidad permanezca custodiada y se garantice la integridad del vehículo y la carga" así como "que el transportista tenga acceso a informar a la empresa, organización y/o autoridades nacionales o los canales diplomáticos de la situación que le afecta". Adicionalmente, este artículo persigue que los autores de actos vandálicos contra los transportistas, sus unidades y la carga sean arrestados y sometidos a la justicia, de acuerdo con la legislación competente en cada país.

En el artículo 14, Seguridad ciudadana en las vías, los países se comprometen a garantizar de manera efectiva la seguridad de las personas, los vehículos y las mercancías que utilicen la vía terrestre, y disponer, para ello, de líneas de emergencia y de denuncia para recibir reportes de incidentes y asegurar su inmediata asistencia a través de la Policía Nacional de ambos países y los Ministerios de Defensa o toda institución que se ocupe de la seguridad pública.

En el artículo 15, ambos partes se comprometen a establecer una dotación adecuada de agentes policiales para responder de manera efectiva ante los incidentes del transporte terrestre transfronterizo.

Finalmente, los artículos 16 al 18 contienen disposiciones finales relativos a la difusión del protocolo (el compromiso a dar la más amplia difusión posible), la interpretación y resolución de conflictos (por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores de ambos países, de forma escrita o por todo medio electrónico que permita acuse de recibo formal) y entrada en vigor (a los noventa días, a partir de su firma).

La lectura de la propuesta de protocolo a la luz de las buenas prácticas internacionales y regionales de facilitación de transporte, así como la práctica de los tratados bilaterales sobre el transporte terrestre (Jaimurzina, 2014; Banco Mundial, 2013) confirma que el protocolo trata de temas pertinentes a la facilitación de transporte, tales como la armonización de procedimientos, mejor transparencia, seguro internacional y derechos de tránsito. El contenido de sus artículos va en línea con las recomendaciones tradicionales de la facilitación del transporte y las normas más amplias de la facilitación, que contienen los nuevos acuerdos globales, como el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre la facilitación del comercio. En este sentido, se trata de una herramienta que, a condición de ser firmada e implementada, podría efectivamente tener un impacto en los costos, tiempos y la seguridad del transporte transfronterizo entre la República Dominicana y la República de Haití.

#### **IV. Lecciones y próximos pasos**

El diálogo binacional, sistemático y regular sobre el transporte transfronterizo entre la República de Haití y la República Dominicana es, sin duda, indispensable para mejorar las operaciones de cruce de frontera, facilitar el comercio binacional y la movilidad de personas. El proceso de intercambios apoyado por la CEPAL brindó la oportunidad de afianzar la cooperación en el tema a través de la capacitación de los funcionarios de las instituciones reguladoras del transporte y a los decisores de políticas públicas a ese respecto en ambos países, además de permitir el intercambio de información y experiencias para

un mejor entendimiento sustantivo y cultural, así como el acercamiento entre los sectores pertinentes de ambos países. Más allá de estos elementos tradicionales, cabe destacar varios aspectos y prácticas de este proceso que podrían ser útiles de cara al futuro en esta colaboración.

En primer lugar, la práctica de los encuentros binacionales en la frontera y no solo en las capitales ha sido muy valiosa. Las reuniones en la frontera, además de permitir, las visitas de terreno y posibilitar un mejor conocimiento de la situación in situ, ayudaron a visibilizar y empoderar a los actores locales, públicos y privados. Los marcos y las soluciones jurídicas deben no solo corresponder a las necesidades y exigencias internacionales de cruces de frontera, sino también ser el resultado de un proceso de acercamiento progresivo y apropiación por todos los actores y, especialmente, por las comunidades locales, que viven con el entorno y dinámica, y muchas veces dependen, de las operaciones transfronterizas. En este sentido, llevar a cabo las reuniones técnicas en la frontera permite mejorar la calidad de las discusiones, incorporar nuevos actores, nuevas temáticas y perspectivas, así como evaluar las soluciones propuestas a la luz de la realidad.

En segundo lugar, frente a los cambios institucionales y políticos, tanto en Haití como en la República Dominicana, mantener un espacio informal, abierto a todos los actores, con la presencia de expertos externos, ha permitido asegurar la continuidad de las discusiones y la inclusión de diferentes perspectivas institucionales e individuales. Al mismo tiempo, la vinculación de las actividades a las instancias establecidas por la cooperación bilateral, por medio de la Comisión Mixta Bilateral, ha generado un espacio indispensable para identificar los actores pertinentes y dar los primeros pasos en el camino institucional y formal a las propuestas concretas de acción.

En tercer lugar, las discusiones en los talleres, a nivel nacional y binacional, han demostrado que es cada vez más difícil separar los temas de transporte transfronterizo del marco mucho más amplio de la formalización y regulación del sector transporte en ambos países, así como de los desafíos de la institucionalidad y el diálogo público-privado, que como se ha planteado en los talleres, son elementos requeridos en toda gobernanza y política integral.

Leyendo el memorándum firmado en 2012 se puede observar un avance sobre el tema transfronterizo, destacando especialmente la conformación de una comisión y la puesta en marcha de negociaciones bilateral que se han mantenido en el tiempo pese a las vicisitudes acontecidas durante este tiempo, generando un canal de comunicación y coordinación expedito entre ambos países para solucionar los temas sectoriales. Asimismo, el trabajo sobre el protocolo bilateral, independiente de su resultado final, ha permitido fortalecer el clima de colaboración e intercambio, mejorar el entendimiento de diferentes perspectivas e intereses e identificar otros desafíos y medidas de facilitación de transporte. Por lo mismo, el proceso de discusión y socialización del contenido del protocolo debería facilitar su aceptación y aplicación en la práctica por todas las partes involucradas.

Sin embargo, los retos en materia de facilitación comercial entre ambos países envuelve como aspecto neurálgico el contar con una reglamentación binacional de transporte, hacerla pública a todas las partes, a la industria referida, actividades conexas (aseguradoras, generadores de carga, etc.), y a las instituciones de gobierno, por lo que su divulgación, aplicación e implementación será otra fase del proceso, recomendando a los gobiernos, dominicano y haitiano, continuar y profundizar el diálogo y la cooperación transfronteriza, tanto en este orden como en otros órdenes de una agenda amplia y transversal de temas que abarcan la conectividad en beneficio del comercio, la inversión y la movilidad sostenible a ambos lados de la isla.

## V. Bibliografía

- Jaimurzina, Azhar (2014), *El futuro de la facilitación del comercio y del transporte: consecuencias del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC)*, Boletín FAL 333, CEPAL, Santiago de Chile.
- Scheker, Elka (2013), *Estudio de la problemática de transporte transfronterizo en Jimaní*.
- World Bank (2013), *Quantitative Analysis of Road Transport Agreements* (QuARTA) Washington, D.C.