

DOCUMENTO DEL BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN ADUANERA DE LA FRONTERA SUR

(ME-T1132)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el Equipo de Proyecto consistente de: Carlos Pineda Mannheim (ICF/FMM), Jefe de Equipo; Manuel Márquez (INT/INT); Huáscar Eguino (ICF/FMM); Álvaro Sarmiento (INT/INT); Sandra Corcuera (INT/INT); Luís Suárez (FMM/CME); XXX (LEG/SGO), y Rosemary Torres (ICF/FMM).

CONTENIDO

I.	RESUMEN EJECUTIVO	1
II.	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	2
III.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	4
IV.	PRESUPUESTO	6
V.	AGENCIA EJECUTORA Y MECANISMO	6
VI.	MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	7
	A. Responsabilidad Técnica y Básica.....	7
	B. Informes.....	7
VII.	BENEFICIOS DEL PROGRAMA Y RIESGOS.....	7
VIII.	ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PROGRAMA.....	8
IX.	ELEGIBILIDAD.....	9
X.	APROBACIÓN PERFIL.....	9

ANEXOS

ANEXO I	Presupuesto Detallado
ANEXO II	Plan de Adquisiciones
ANEXO III	Matriz de Resultados

INFORMACIÓN SOCIOECONÓMICA BÁSICA

PARA LA INFORMACIÓN SOCIOECONÓMICA BÁSICA, INCLUYENDO INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO, POR FAVOR REFERIRSE A LA SIGUIENTE DIRECCIÓN:

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE ICF/FMM

Términos de Referencia (crear hipervínculo)

ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CT	Cooperación Técnica
ESR	Comité de Revisión Ambiental y Social del Banco
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SAT	Servicio de Administración Tributaria

MÉXICO
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN ADUANERA DE LA FRONTERA SUR (ME-T1XX)

I. RESUMEN EJECUTIVO

Beneficiario:	Estados Unidos Mexicanos
Equipo de Proyecto:	Carlos Pineda Mannheim (ICF/FMM), Jefe de Equipo; Manuel Márquez y Alvaro Sarmiento (INT/INT); Huáscar Eguino (ICF/FMM); Luís Suárez (FMM/CME); xxx (LEG/SGO) y Rosemary Torres (ICF/FMM).
Agencia Ejecutora:	El Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM).
Beneficiarios:	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria (SAT-Aduanas)
Fuentes de Financiamiento:	BID (FIRII): US\$ 300,000 Local: US\$ 50,000 Total: US\$ 350,000
Objetivos:	<p>El objetivo general de la CT es realizar un estudio que permita diagnosticar y proponer esquemas para fortalecer el control fronterizo sobre el intercambio comercial legal e ilegal, por lugares autorizados y no autorizados, con el fin de incrementar la seguridad nacional y facilitar el comercio en la Frontera Sur de México con Guatemala y Belice.</p> <p>Como objetivos específicos la CT se centrará en: (i) evaluar objetivamente la situación actual relacionada con el tráfico legal e ilegal de mercancías y productos; (ii) determinar la solución o soluciones que se estimen más adecuadas para el control en las instalaciones aduaneras en la línea fronteriza, garitas de inspección aduanera dentro o en los límites de la franja fronteriza y en el resto de la línea fronteriza, indicando las acciones a tomar para cada caso; y iii) elaborar un Plan de Acción por cada puesto o paso fronterizo objeto del estudio.</p>
Duración:	El Plazo de Ejecución será de cuatro (4) meses en total con un plazo de desembolsos de seis (6) meses. Durante este período, los expertos internacionales proveerán los servicios por un plazo total de tres (3) meses.
Condiciones Contractuales Especiales:	Ninguna

Excepciones a las políticas y procedimientos del Banco	Ninguna
Revisión Ambiental y Social:	El Programa fue evaluado por el ESR el XX de XX de 2008. No se identificaron efectos sociales o ambientales negativos. Conforme a la herramienta de clasificación de salvaguardas esta CT fue clasificada en la categoría “C”, lo cual significa que no se requieren de estudios ni consultas de evaluación ambiental al respecto.
Coordinación con otras agencias de financiamiento:	Durante la identificación y preparación de la cooperación técnica se coordinó y se mantuvo estrecho contacto con la Dirección de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la Secretaría de Relaciones Exteriores a fin de asegurar que el estudio financiado con recursos de esta CT es consistente con otros esfuerzos ya financiados en la materia. Adicionalmente, se ha coordinado lo pertinente a los avances que se tiene en materia de integración con las operaciones de cooperación técnica financiadas en el marco del <i>Proyecto Mesoamericano</i> (Plan Puebla Panamá).

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 La Frontera Sur de México tiene una longitud de 962 kilómetros con Guatemala y 176 kilómetros con Belice en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo; además, por su proximidad y emplazamiento geográfico el estado vecino de Yucatán forma parte del área de influencia de la frontera. La geografía de la región fronteriza es heterogénea, incluyendo zonas llanas donde la divisoria es generalmente un río, pasando por montañas de difícil acceso y selvas intransitables en donde la línea ha sido marcada por un surco en el terreno.
- 2.2 Desde la perspectiva del tráfico comercial y del tráfico vehicular, el factor orográfico limita el intercambio regular entre los países a lo largo de la línea fronteriza, especialmente con Guatemala, y dificulta el control fronterizo eficaz en gran parte de ella. A su vez, lo anterior se constituye en terreno fértil para realizar actividades transfronterizas ilegales ya sean de mercancías, de productos restringidos o prohibidos o de personas.
- 2.3 La franja fronteriza, especialmente en la colindancia de los estados de Chiapas y Tabasco con Guatemala, no sólo es una zona de producción agrícola y agroindustrial, sino que es objeto de amplio tráfico comercial con Centroamérica y de importantes flujos de personas a través de la misma. Los flujos migratorios son de gran magnitud, con una proporción importante de ellos compuesta por trabajadores agrícolas temporales y otra parte en tránsito hacia los Estados Unidos. Por otro lado, el aislamiento de la región y de su gente, conlleva a que la población considere “normal” el intercambio de bienes entre ambos lados de la frontera, sin prestar atención a los trámites y normativas aduaneras. Lo anterior

también implica que esta situación es aprovechada por quienes se dedican al tráfico ilegal de mercancías y productos restringidos o prohibidos.

- 2.4 En el contexto anterior, la mejora del control aduanero y de la seguridad de la Frontera Sur debería contextualizarse desde dos perspectivas interrelacionadas. Por un lado la del tipo o modalidad de control a establecer según la orografía de cada punto y por otro lado, la del tipo de mercancías o productos susceptibles de intercambio en dichos puntos.
- 2.5 Por su parte, el tipo o modalidad de control determinará el establecimiento de instalaciones aduaneras en la línea fronteriza, garitas de inspección aduanera dentro o en los límites de la franja fronteriza y la utilización de medios de vigilancia más sofisticados en zonas poco accesibles. Por otro lado, los productos susceptibles de intercambio determinarán el uso de técnicas tradicionales de inspección para aquellos de legal importación o exportación o la aplicación de medios intrusivos o no intrusivos de control.
- 2.6 Estos dos aspectos orientarán el enfoque del estudio que se financiará con recursos de la CT, de cara a establecer objetivamente la realidad de lo que transita sobre la frontera, evaluando su dimensión e impacto desde la perspectiva aduanera, de la seguridad fiscal y parafiscal y enmarcándolo en la dimensión social y de seguridad que pueda implicar cuando corresponda. Adicionalmente, ofreciendo alternativas de control coherentes con la visión y el mandato de protección que corresponden a la Aduana.
- 2.7 El Gobierno de México ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo asistencia técnica para desarrollar una propuesta de apoyo al Desarrollo Territorial de la Frontera Sur. Dicha propuesta se implementará bajo un enfoque integral en dos etapas: en la primera, se concentrará en el fortalecimiento de la gestión aduanera, seguridad y atención de los puertos fronterizos, pasos de frontera¹ y localidades situadas en la franja de frontera. En una segunda etapa y con una perspectiva de mediano y largo plazo, la propuesta establecerá lineamientos estratégicos para reducir el rezago socioeconómico en los estados de la Frontera Sur, definiendo alternativas de solución. Esta CT corresponde al desarrollo de un estudio para el *Fortalecimiento de la Gestión Aduanera de la Frontera Sur* que se complementará con un segundo estudio para el *Desarrollo Local y Regional de la Frontera Sur*, que será financiado con asistencia técnica del Fondo Británico de Gobernabilidad y Mercados y con recursos administrativos del Banco.
- 2.8 Ambos estudios mencionados en el párrafo anterior se relacionan con el contexto de programación con el país y se vinculan con el producto “*Propuesta para el Desarrollo Territorial de la Frontera Sur*” (ME-P1098) aprobado en el pipeline

¹ En el año 2006 la Comisión de Aguas y Límites de México documentó la existencia de 32 pasos fronterizos informales con tránsito vehicular; en ninguno de ellos se observó la presencia de autoridades guatemaltecas o mexicanas. Por otro lado, están oficialmente acordados ocho (8) puertos fronterizos formales, 1 con Belice en el estado de Quintana-Roo y los restantes con Guatemala en los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas. Actualmente están habilitados y operando únicamente 6 de estos puertos.

del Banco y que ha sido priorizado en el diálogo con el país. Se espera que la propuesta en mención sirva para acordar las bases de una operación con el Gobierno, susceptible de ser apoyada por el Banco.

- 2.9 La iniciativa es consecuente con la Estrategia del Banco para México en sus pilares de Integración y de Modernización del Estado. En cuanto al primero, es consistente con las iniciativas de integración que México ha venido impulsando con Centroamérica en el contexto del Plan Puebla Panamá, relanzado por los mandatarios de México, Colombia y Centroamérica como Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (*Proyecto Mesoamérica*) el 28 de junio de 2008 en ocasión de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Asimismo, en cuanto al segundo pilar, es consistente con el propósito de fortalecer el régimen tributario fortaleciendo el control fiscal y propiciando la mejora de condiciones para la seguridad fronteriza, lo que redundará en una mayor estabilidad en esta estratégica región del país.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general de la CT será apoyar la realización de un estudio que permita diagnosticar y proponer esquemas para fortalecer el control fronterizo sobre el intercambio comercial legal e ilegal, por lugares autorizados y no autorizados, con el fin de incrementar la seguridad nacional y facilitar el comercio en la Frontera Sur de México con Guatemala y Belice.
- 3.2 Como objetivos específicos el estudio objeto de la presente CT se centrará en: (i) evaluar objetivamente la situación actual relacionada con el tráfico legal e ilegal de mercancías y productos; (ii) determinar la solución o soluciones que se estimen más adecuadas para el control en las instalaciones aduaneras en la línea fronteriza, garitas de inspección aduanera dentro o en los límites de la franja fronteriza y en el resto de la línea fronteriza, indicando las acciones a tomar para cada caso; y (iii) elaborar un Plan de Acción por cada puesto o paso fronterizo objeto del estudio.

B. Componentes

- 3.3 Para atender los objetivos antes señalados la CT se dividirá en dos componentes: i) Análisis multidimensional del tráfico de mercancías; y ii) Propuestas de Mejora.

Componente 1: Análisis Multidimensional del Tráfico de Mercancías

- 3.4 En el desarrollo de este componente se analizarán al menos los siguientes aspectos: i) Inventario y análisis de la capacidad/cobertura y condiciones de la infraestructura física, vial, eléctrica, informática y telemática, así como el equipamiento utilizado en la inspección en los recintos fiscales y garitas de la Frontera Sur de México; ii) determinación de la naturaleza y volúmenes

estimados del intercambio comercial ya sea formal e informal en la zona fronteriza. La firma consultora deberá presentar una metodología de trabajo que pueda sustentar los datos e información recabada (observación directa, encuestas, herramientas audiovisuales, etc.); iii) lineamientos de seguridad y control del recinto fiscal y del personal que en estos labora, tales como la invasión de la población urbana, presencia de mercaderes ambulantes, o cualquier otra actividad extra aduanera que pueda afectar negativamente la labor ordinaria de la autoridad aduanera o de seguridad del tráfico y de las personas. iv) actuación y comportamiento del transmigrante y efectos en el puesto fronterizo y zonas adyacentes, previo y al tramitar su salida del país. El estudio deberá prever los potenciales efectos del cambio de ubicación de las áreas de espera y tránsito dentro de las zonas urbanas adyacentes; v) ubicación y naturaleza de los pasos fronterizos informales con movimiento significativo de personas y comercio; vi) identificación de los puntos de control aduanero en la zonal; y vii) identificación de los casos de captura de trasiego de armas y/o estupefacientes en recintos fiscales o zonas adyacentes, así como en las principales rutas con dirección al interior del país.

Componente 2: Propuestas de Mejora

- 3.5 En el desarrollo de este componente se establecerán propuestas de mejora del control aduanero en la Frontera Sur sobre los puntos analizados en el Componente 1, junto con una valoración estimada del coste de implementación de dichas propuestas para cada punto o área geográfica. En la formulación de las propuestas se deberán incorporar los siguientes aspectos y consideraciones: i) control en zonas primarias con tráfico comercial formal; ii) control en zonas secundarias con tráfico comercial informal susceptible de ser formalizado; iii) control en zonas secundarias con tráfico de productos restringidos o prohibidos; iv) control en zonas fronterizas de difícil acceso con tráfico de productos restringidos o prohibidos; v) sugerencias sobre mejoras en procedimientos, infraestructura, reubicación o nueva inclusión de puntos de control aduanero; v) propuesta de priorización de acciones del Servicio de Administración Tributaria de México para el control *in situ* o zonas alternas en carretera; y vi) sugerencias para el establecimiento de garitas y/o nuevos recintos fiscales.
- 3.6 Las propuestas de mejora relativas a los puestos o pasos fronterizos se agruparán en Planes de Acción individuales para cada puesto o paso estudiado. En las propuestas relacionadas con el comercio formal se tendrán en cuenta las medidas de facilitación comercial aplicadas por el país. Las propuestas anteriores deberán además considerar todos los elementos necesarios para su implementación y en especial los siguientes aspectos: i) normativos y/o reglamentarios, incluyendo los ambientales, sociales y urbanos; organizativos; ii) procedimentales; iii) dotación y formación del personal; iv) sistemas y tecnología; y v) infraestructura y equipamiento.

IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El costo estimado de este proyecto de cooperación técnica es de US\$350,000 de los cuales el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional (FIRII) financiará US\$300,000 para servicios de consultoría y los restantes US\$50,000 provendrán como aporte local consistente en apoyo logístico a la consultora y el tiempo de la contraparte técnica del Programa que estará a cargo del SAT-Aduanas. A continuación se presenta un cuadro resumen de dichos costos.

Categoría	Unidad	Costo por unidad (US\$)	BID-Total (US\$)	Aporte Local (US\$)	TOTAL (US\$)
Honorarios (Puestos Formales e Informales)	Dias/Cons		98,600	25,000	123,600
Coordinador (1)	52	550	28,600	0	28,600
Otros Expertos Internacionales (5)	175	400	70,000	0	70,000
Contraparte Técnica Local	0	0	0	25,000	25,000
Tabulación, Análisis e Informes			48,500	0	48,500
Coordinador (1)	30	550	16,500	0	34,200
Otros Expertos Internacionales (5)	80	400	32,000	0	25,000
Honorarios de Contrapartida	0	0	0	0	25,500
Gastos de Viaje y per diem			98,700	0	98,700
Boletos Internacionales (6)	Boletos	1,500	9,300	0	9,300
Boletos Domésticos (60)	Boletos	300	18,000	0	18,000
Per diem		200	71,400	0	71,400
Gastos Generales (Overhead)			25,000	0	25,000
Overhead			25,000	0	25,000
Otros Gastos			15,000	25,000	40,000
Encuestas y monitoreo local (Personal Local)			15,000	0	15,000
Apoyo Logístico Terreno			0	25,000	25,000
Contingencias			14,200	0	14,200
Contingencias			14,200	0	14,200
TOTAL:			300,000	50,000	350,000

V. AGENCIA EJECUTORA Y MECANISMO

- 5.1 El Banco será el Ejecutor de esta CT a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) para lo cual contará con la colaboración técnica del Sector de Integración y Comercio (INT/INT). El beneficiario será en primera instancia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del SAT-Aduanas, quien ha designado como contraparte técnica a su Representante residente en Washington, D.C. para coordinar por su intermedio todos los aspectos que conlleva la ejecución de las actividades previstas.

VI. MONITOREO Y EVALUACIÓN

A. Responsabilidad Técnica y Básica

- 6.1. La División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) será responsable por la supervisión de las actividades así como por los desembolsos contemplados en esta CT. La responsabilidad administrativa y básica recaerá en Carlos Pineda Mannheim (ICF/FMM) carlospi@iadb.org. y el responsable técnico será Manuel Márquez (INT/INT) manuelm@iadb.org . Para la ejecución, se contará además con el apoyo técnico de la Representación del Banco en México (CID/CME) a través de Luis Suárez (FMM/CME), luiss@iabd.org .

B. Informes

- 6.2. La consultoría a cargo del estudio que será financiado con recursos de esta CT preparará tres informes: (i) el primero, dos semanas después de suscrito el contrato, el cual incluirá el plan de trabajo acordado, las prioridades identificadas para el estudio y, a ser presentada al Banco, la lista completa de los consultores locales e internacionales asignados al mismo; (ii) el segundo informe, a los treinta (30) días calendario después de la firma del contrato, incluyendo el avance del Componente 1 y la propuesta de desarrollo del Componente 2; y (iii) el tercer informe que constituirá el Informe Final a ser entregado a los noventa (90) días calendario de suscrito el contrato y que incluirá la consolidación completa de los resultados del estudio objeto de esta CT.

VII. BENEFICIOS DEL PROGRAMA Y RIESGOS

- 7.1 El beneficio más importante de esta CT reside en la obtención de un diagnóstico detallado, el análisis de alternativas y la formulación de propuestas concretas para la mejora de las capacidades de gestión y control aduanero en los puertos y pasos fronterizos de la Frontera Sur. La implementación de los resultados y recomendaciones de este estudio reportará significativos beneficios fiscales, de seguridad nacional y de facilitación para la integración comercial regional. Se adoptará un enfoque orientado a responder con planes de acción focalizados por puerto o puesto de frontera, buscando que dichas propuestas tengan un buen grado de especificidad y posibiliten la atención de los problemas de control de los recintos fiscales y complejos aduaneros, vinculando su implementación con la realidad socioeconómica de las localidades aledañas.
- 7.2 Los principales riesgos a tomar en cuenta para los estudios objeto de esta operación son:
- a. La sostenibilidad de las medidas que se adopten para el control fronterizo en los puertos y pasos de frontera está directamente relacionada con las acciones que permitan contrarrestar eventuales impactos sobre las economías de las localidades aledañas, derivados de incrementar las medidas de control y

seguridad en los recintos fiscales. Lo anterior es particularmente crítico en aquellas localidades donde la economía local es particularmente dependiente de actividades informales o se encuentra fuertemente vinculada a actividades ilícitas. Este riesgo se mitiga a través del estudio complementario que se efectuará para el Desarrollo Local y Regional de la Frontera Sur, que, entre otros aspectos, propondrá alternativas económicas viables a la población asentada en las localidades adyacentes a los puertos y puestos de frontera objeto de las propuestas de intervención de la presente CT.

- b. Adicionalmente, existe el riesgo de que las actividades de control que se proponga realizar en los recintos aduaneros y fiscales desplacen los fenómenos de ilegalidad/informalidad hacia las zonas adyacentes impactando sobre las localidades con un consiguiente incremento de la inseguridad. Esto se mitiga incorporando el reconocimiento de los temas de seguridad ciudadana bajo un enfoque integral (prevención y control), como parte de los productos de consultoría especializada que el Banco está financiando con recursos administrativos. Estos productos formarán parte de los insumos que serán puestos a disposición de la firma consultora sea seleccionada en el marco de esta CT, a fin de que las recomendaciones pertinentes se incorporen como parte de las propuestas a que se refiere el Componente 2.
- c. Existe el riesgo de que las soluciones de mejora propuestas para las plazas o recintos fiscales, supongan impactos sobre la disposición física urbana de las localidades adyacentes. Lo anterior se mitiga introduciendo como parte del estudio el análisis de los posibles impactos de dichas intervenciones, a fin de asegurar la viabilidad social, económica, ambiental y urbana de las alternativas que se propongan como parte del Componente 2.
- d. Otro aspecto especial a considerar es que las acciones propuestas para el fortalecimiento del control fronterizo del lado mexicano de la frontera, podrían acentuar el desbalance existente en la provisión de servicios homólogos por parte de los puestos fronterizos de los países vecinos. Este aspecto se mitiga insertando en las consideraciones de los modelos de gestión que se proponga con la presente CT de esquemas que puedan suponer modalidades de intervención conjunta. Asimismo, insertando la operación en el marco de un financiamiento de integración, se busca que las experiencias iniciadas con esta CT puedan expandirse y/o replicarse a los países vecinos mediante operaciones “espejo” en el mediano plazo.

VIII. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PROGRAMA

- 8.1 La CT fue evaluada por el ESR el XX de XX de 2008. No se identificaron efectos sociales o ambientales negativos. Conforme a la herramienta de clasificación de salvaguardas esta CT fue clasificada en la categoría “C”, lo cual significa que no se requieren de estudios ni consultas de evaluación ambiental al respecto.

IX. ELEGIBILIDAD

- 9.1 Las actividades descritas en este perfil son elegibles para recibir financiamiento por el fondo FIRII

 _____	<u>17-11-2008</u> _____
Gerhard Lair, coordinador del Fondo FIRII	Fecha

X. APROBACIÓN PERFIL

_____ Mario Marcel Cullell, Gerente ICF	_____ Fecha
_____ Gina Montiel, Gerenta CID	_____ Fecha