

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

INFORMACIÓN BÁSICA

País/Región:	Mesoamérica.		
Nombre y número de la operación:	Apoyo a la Gestión Coordinada de Fronteras. RG-T2261.		
Equipo:	Manuel Márquez, Jefe de Equipo; Juliana Almeida; Matthew Shearer; y María Rospide, todos de (INT/TIU); Juan Manuel Leño (INE/TSP); José Jorge Saavedra e Irasema Infante (CID/CID); Marcos Camacho (CID/CCR) y Guillermo Eschoyez (LEG/SGO)		
Fecha de aprobación del Resumen de CT:	15 de enero de 2013		
Fuente de financiamiento:	RIIF		
Tipo de CT:	Apoyo Operativo (OS).		
Solicitud:	Carta de Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica		
Operaciones asociadas:	GU-L1037, HO-L1055, HO-L1015, PN-L1014, PN-L1090, CR-L1066, y CO-L1130.		
Beneficiario(s):	Aduanas, Agencias encargadas del control en frontera y operadores privados de países mesoamericanos prestatarios.		
Organismo ejecutor y datos de contacto:	El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por intermedio de la Unidad de Comercio e Inversión (INT/TIU) del Sector de Integración y Comercio (INT/INT).		
Monto BID solicitado:	US\$1,000,000	Monto de contrapartida:	0
Periodo de ejecución:	30 meses	Periodo de desembolso:	36 meses.
Fecha de inicio requerida:	Junio de 2013.		
Tipo de consultorías:	Individual y firma.		
Unidad responsable de preparación:	INT/TIU.		
Unidad responsable de desembolsos:	INT/TIU.		
Incluida en la EBP¹:	No.	Incluida en CPD²:	No.
Prioridad sectorial GCI-9:	No. 4 de Integración Competitiva Regional y Mundial.		

I. DESCRIPCIÓN DE PRÉSTAMOS ASOCIADOS

- 1.1 El Banco viene apoyando la facilitación del comercio en la región con operaciones de inversión orientadas a potenciar el máximo aprovechamiento de las plataformas de comercio internacional de los países, con el objetivo de garantizar la fluidez del comercio y brindar seguridad a la cadena de suministro; mediante la implementación de procesos unificados y acciones coordinadas en frontera. Este apoyo se evidencia en las operaciones de préstamo en Panamá (Programa de Competitividad y Apertura Comercial de Panamá,

¹ Estrategia del Banco con el país.

² Country Program Document.

PN-L1014, 1941/OC-PN), Guatemala (Programa de Apoyo al Comercio Exterior y la Integración en Guatemala, GU-L1037, 2094/OC-GU) y Honduras (Programa de Modernización de la Aduana de Puerto Cortes, HO-L1055, 2467/BL-HO y Programa de Consolidación Fiscal y Municipal, HO-L1015, 2032/BL-HO).

- 1.2 Asimismo, las operaciones en programación en Costa Rica (CR-L1066), Colombia (CO-L1130) y Panamá (PN-L1090), buscan el mejoramiento de las condiciones y cuellos de botella en frontera, incluyendo infraestructura y procesos de control, de tal manera que se garantice la competitividad y la integración regional.

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

A. Objetivos

- 2.1 La presente operación tiene como objetivo apoyar a los países beneficiarios para identificar y establecer medidas efectivas de control y facilitación en las fronteras terrestres y marítimas; a través de la coordinación de las instituciones públicas intervinientes y la armonización de los procedimientos técnicos y operativos, alineados a las infraestructuras y equipamientos necesarios para lograr mayor eficacia y eficiencia en el proceso de control, mediante la implementación de mecanismos ajustados a las condiciones específicas del entorno y favoreciendo la facilitación del comercio entre los países y en la región en general.

B. Justificación

- 2.2 La Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) es un concepto global acuñado en los últimos tiempos, gracias a los trabajos académicos de instituciones expertas como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización de las Naciones Unidas (ONU), etc. y las buenas prácticas implantadas a nivel mundial. La GCF comprende tanto a las fronteras terrestres, marítimas, aéreas y fluviales, como a las interiores (zonas francas, depósitos aduaneros y depósitos fiscales). Asimismo, involucra a las diferentes instituciones que tienen funciones de control en la frontera (aduanas, sanidad animal y vegetal, migraciones, seguridad, policía, medioambiente, etc.).
- 2.3 La GCF persigue el equilibrio entre la facilitación del comercio, al que aspira el sector privado y la garantía de que las autoridades de control pueden cumplir su función intrínseca, al que aspira el sector público. Sin equilibrio se dará un conflicto irresoluble entre ambos intereses, lo que incide en los costos de transacción y tiempos de permanencia en frontera. La GCF requiere asegurar la coordinación nacional y binacional al más alto nivel, promover los cambios regulatorios nacionales y regionales que acompañen el modelo, garantizar las inversiones necesarias en infraestructura y equipamiento, procesos y desarrollo, así como la sostenibilidad de las soluciones propuestas.
- 2.4 En este contexto, la GCF conlleva la implantación de herramientas a nivel del paso y nacional, que la hagan realidad, tales como un ambiente de Ventanilla Única (VU) para garantizar la transmisión de información anticipada y de calidad; la implantación del Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), para la aplicación de procesos uniformes y

coordinados en frontera entre las diferentes instituciones de control basados en el tránsito aduanero; Sistemas no Intrusivos de Control y Fiscalización a posteriori con apoyo de tecnologías y análisis de riesgo integral para soportarlo; operadores seguros y confiables que permitan focalizar los esfuerzos de control; y principalmente el diseño de procesos eficientes, equipamientos e infraestructuras adecuadas de acuerdo a las peculiaridades de cada paso fronterizo y con el apoyo del sector privado.

- 2.5 A pesar de la importancia de la GCF, en nuestra región los sistemas de control fronterizo se encuentran en una fase incipiente y existe una débil coordinación entre los organismos nacionales en frontera lo cual tiene un impacto negativo en los costos, tiempos y oportunidades para los operadores de comercio de la región. Actualmente se calcula que en Centroamérica los costos de logística representan el 40% del valor del producto final, debido principalmente a la mala gestión e infraestructura fronteriza evidenciada en largas esperas en los pasos fronterizos, papeleos engorrosos e innecesarios y a la falta de capacidad operativa o escasa eficiencia en los puertos de la región³.
- 2.6 Adicionalmente, en la Resolución 6.1⁴, originada en la Declaración de la XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, efectuada el 5 de diciembre de 2011 en Mérida, México, los Jefes de Estado y de Gobierno de este Mecanismo solicitaron al Banco avanzar en la implementación de las mejoras de los pasos de frontera y la ampliación de los procedimientos de facilitación comercial del Corredor Mesoamericano de Integración (CMI) o Corredor Pacífico, que habían sido apoyados con la cooperación técnica RG-T1662 Optimización de los Pasos de Frontera del Corredor Pacífico de la RICAM. Con esta operación se dará seguimiento a esta solicitud y a los trabajos realizados en el ámbito regional y por tanto se ejecutará en coordinación con la operación RG-T2267: “Apoyo a la mejora de pasos de frontera”, la cual estará enfocada en la definición en detalle de las infraestructuras y equipamientos necesarios, así como la elaboración de los documentos requeridos para avanzar la licitación de bienes y servicios en los pasos de frontera.
- 2.7 De acuerdo con lo anterior y en atención a la solicitud expresa de la Secretaria Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, que se anexa a este documento, y las solicitudes de los países (El Salvador, Honduras⁵ y Nicaragua⁶), se requieren acciones de estudio, propuestas concretas por paso y concienciación a nivel regional, para un desarrollo que implique la implantación de soluciones integrales aceptables. Esta operación proporcionará los elementos conceptuales y los planes de acción para identificar y efectivizar las inversiones necesarias en las fronteras terrestres y marítimas de la región, priorizando los pasos de frontera del CMI⁷: La Hachadura-Pedro de Alvarado (El Salvador-Guatemala),

³ Banco Mundial (2013). Logistics in Central America: The Path to Competitiveness.

Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/06/17211073/logistics-central-america-path-competitiveness-summary-document>

⁴ Proyecto Mesoamérica, Declaración XIII Cumbre de Tuxtla, Mérida, Yucatán, México 5 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.proyectomesoamerica.org/>

⁵ Solicitud de El Salvador y Honduras [IDBDOCS-#37764436-II Acuerdo entre DGA El Salv. y DEI honduras - Puesto Fronterizo - Puente de La Amistad 12-2-2013](#)

⁶ Solicitud de Nicaragua [IDBDOCS-#37764455-Solicitud Gobierno de Nicaragua Apoyo Pasos de Frontera Memo0001](#)

⁷ El Banco obtendrá la no objeción de los países beneficiarios antes a realizar cualquier actividad relativa a los pasos de frontera de los mismos.

El Guasaule (Honduras-Nicaragua), Angiatú-La Ermita (El Salvador-Guatemala), Las Tablillas-San Pancho (Costa Rica-Nicaragua), Sixaola-Guabito (Costa Rica-Panamá), El Amatillo (Honduras-El Salvador); Tecun-Umán (Guatemala-México), y las fronteras marítimas en los puertos que conectan el Atlántico con el Pacífico, tales como el Puerto de La Unión y el Puerto de Acajutla (El Salvador) y Puerto Barrios (Guatemala), y los que podrían facilitar el transporte marítimo intrarregional como Puerto Quetzal (Guatemala), Puerto Corinto (Nicaragua) y Puerto Caldera (Costa Rica).

III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

- 3.1 La operación busca la coordinación de las instituciones públicas vinculadas al control del comercio internacional en los pasos de frontera de los países beneficiarios y la armonización de los procedimientos técnicos y operativos, alineados con la infraestructura el equipamiento y los recursos materiales y humanos adecuados para lograr una mayor eficacia y eficiencia en los pasos fronterizos, con base en los principios de facilitación, seguridad, procesos y sostenibilidad, las mejores prácticas en GCF; y teniendo en cuenta los consensos binacionales y preservando los principios de soberanía territorial y de autonomía administrativa de los países. La CT se desarrollará a través de los siguientes componentes:
- 3.2 **Componente I. Diseño de modelos operativos adecuados para cada frontera:** El diseño de esquemas operativos y de gestión adecuados a las necesidades de las fronteras terrestres y marítimas incluye las siguientes actividades: (i) mapeo y armonización de procedimientos y controles para establecer actuaciones unificadas en frontera; (ii) revisión del marco normativo y recomendaciones para la GCF; (iii) rediseño integral de la infraestructura, logística, instalaciones y servicios, con puesta en valor o construcción de instalaciones físicas aptas para la modernización de procesos en las fronteras terrestres y marítimas analizadas; (iv) incorporación de tecnologías específicas al control de flujos en fronteras y uso de estándares comunes a nivel nacional, que empaten las medidas de control y facilitación en frontera, así como las infraestructuras, para lograr economías de escala y una acción coordinada entre los países de la región; (v) recomendaciones para creación y formación de capacidades en integración de controles y GCF, incluyendo las expectativas de impacto sobre la comunidad de usuarios de cada paso de frontera.; y (vi) determinación del monto de inversiones, plan de acción, especificaciones técnicas y cronograma para implementar las soluciones propuestas.
- 3.3 **Componente II. Perspectivas del sector privado sobre temas estratégicos de integración regional:** (i) preparación de documentos analíticos de trabajo relacionados con la medición de tiempos en frontera e indicadores de gestión y temas de facilitación comercial que contribuyan a apoyar el diálogo entre líderes del sector privado y los gobiernos en temas de integración regional, en particular facilitación y control del comercio, GCF, logística e infraestructura para la competitividad; (ii) organización de tres mesas de diálogo en los países de Mesoamérica con empresarios exportadores e importadores de los sectores más representativos de la región, con miras a definir los principales cuellos de botella, oportunidades y una ruta crítica público-privada para avanzar la integración regional; y (iii) elaboración de un reporte con las recomendaciones

de las mesas de diálogo y las propuestas del sector privado de Mesoamérica para avanzar la integración entre los países y facilitar la competitividad y la inversión en la región.

Presupuesto indicativo

3.4 El monto total de esta cooperación técnica (CT) asciende a US\$1.000.000.

Presupuesto Indicativo (en US\$)

Actividades/Componentes	BID	Aporte local	Total
Componente I. Diseño de modelos operativos para cada paso de frontera	775.000	0	775.000
Componente II. Perspectivas del sector privado	125.000	0	125.000
Coordinación e imprevistos ⁸	100.000	0	100.000
Total	1.000.000	0	1.000.000

Matriz de Resultados indicativa

3.5 Matriz de Resultados indicativa se incluye en los anexos.

IV. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 El organismo ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Sector de Integración y Comercio (INT/TIU). INT/TUI actuará en coordinación con el Sector de Infraestructura y Medio Ambiente (INE/TSP), y con el apoyo de la Gerencia de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana (CID). Teniendo en cuenta el carácter regional de la operación, la capacidad técnica y la experiencia del personal del Banco en los temas objeto de la operación, y el hecho de que no hay a nivel regional otra entidad que pueda ejecutar las actividades previstas en el proyecto, se considera que el Banco es la entidad mejor posicionada para ejecutar esta operación.
- 4.2 Debido a que el Banco dispone de la experiencia y capacidad técnica que se requiere para asegurar la alta calidad de los productos técnicos y de asesoría requeridos en el marco de esta CT, los expertos de INT/TIU viajarán a los países para participar en el diseño de los modelos operativos en las fronteras y transferir sus conocimientos y experiencia a los beneficiarios de la operación. En este sentido y de acuerdo con la política de cooperación técnica del Banco (GN-2470-2, párrafo 2.32) la CT cubrirá los gastos de viaje (boleto aéreo, hotel y viáticos) de personal de INT/TIU que proveerá asistencia técnica a los países en este proyecto. Estos gastos de viaje no consisten en gastos de rutina que regularmente se cubren con el presupuesto administrativo del Banco. De acuerdo al presupuesto, el monto asignado no superará el 6.7% del total de los recursos del proyecto.

⁸ Comprende las actividades propias de la ejecución de la Cooperación Técnica, pero en ningún caso los recursos de la operación podrán complementar el presupuesto del Sector ejecutor del Banco para actividades ordinarias o de rutina (OP-401).

V. RIESGOS

- 5.1 Los riesgos asociados a esta CT están relacionados con la falta de coordinación entre las agencias nacionales involucradas en el control de fronteras en cada país. La estrategia para mitigar estos riesgos descansa en el rol del BID como organismo ejecutor y en la estrecha cooperación con los gobiernos de los países beneficiarios para la integración de las entidades oficiales en el proyecto. Asimismo, los trabajos adelantados en el marco del Corredor del Pacífico y la voluntad política manifestada y mandatos presidenciales organizados en torno al Proyecto Mesoamérica disminuyen los factores de riesgo.

VI. EXCEPCIONES A LA POLÍTICA DEL BANCO

- 6.1 No hay excepciones a las políticas del Banco. Las adquisiciones de bienes y servicios serán llevadas a cabo de acuerdo con las Políticas y Procedimientos del Banco (GN-2349-9 y GN-N2350-9).

VII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

- 7.1 El proyecto activa automáticamente las directivas de la política OP-102 (Acceso a la Política de Información) y directivas B.01, B.02, y B.03 de PO-703 (Medio Ambiente y Políticas de Cumplimiento de Salvaguarda OP-703). El proyecto está clasificado como categoría C, ya que es poco probable que cause impactos negativos tanto ambientales como sociales asociados. Los filtros de salvaguardias están disponibles en los siguientes enlaces: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37751582>
- 7.2 Así mismo, el equipo de proyecto supervisará si las medidas mejoradas para el control de las operaciones fronterizas en algún momento restringen la fluidez del cruce de fronteras de los pueblos indígenas. Si este fuera el caso, el ejecutor tomará las medidas apropiadas para mitigar estas restricciones.

Anexos requeridos:

- Matriz de Resultados <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37751273>
- Plan de Adquisiciones <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37751255>
- Términos de referencia <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37751284>
- Declaración de la XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, efectuada el 5 de diciembre de 2011, Resolución 6.1. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37799751>