Programa de Integración Fronteriza de Panamá

Anexo Técnico PN-L1107

Integración Regional

**Resumen Ejecutivo**

Los países centroamericanos, en el marco de su Estrategia Regional de Facilitación del Comercio y Competitividad, están avanzando hacia un modelo de **Gestión Coordinada de Fronteras** que permita abordar de manera regional -aunque adaptada a cada caso-, una problemática común y generalizada en los pasos de frontera de Centroamérica: la deficiente gestión de los pasos de fronteras y los impactos negativos sobre los costos logísticos y de transporte que afectan al desempeño de las cadenas productivas y la competitividad del comercio exterior. En este contexto, varios países de la región han iniciado un proceso de coordinación para la preparación de programas de integración fronteriza que contribuyan a mejorar la gestión de sus pasos de frontera. Actualmente, las operaciones para mejorar los pasos de frontera de Costa Rica y Nicaragua ya han sido aprobadas por el directorio del Banco, mientras que Guatemala y Panamá están en fase de preparación y Honduras está iniciando el proceso de coordinación. El Programa de Integración Fronteriza de Panamá (PN-L1107) apoyará la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los controles en los pasos fronterizos de Panamá con Costa Rica, siguiendo un enfoque integral del modelo de Gestión Coordinada de Fronteras que incluye elementos de soporte físico (hardware) y de procesos (software).

El presente anexo describe cómo el Programa Fronterizo de Panamá apoya la mejora de la integración económica de Panamá con el resto de la región, a través de la reducción de costos de los procesos de comercio internacional, la reducción en tiempos de paso de mercancías y personas y la mejora de la percepción de la calidad de los servicios fronterizos por parte de los usuarios. Concretamente para la muestra representativa del programa (Paso Canoas), y de acuerdo a la Matriz de Resultados del programa, las intervenciones tendrán los siguientes impactos positivos relacionados con la integración regional: (i) mejora de su desempeño logístico en un 8%, e (ii) incremento del 11% comercio a través de esta frontera como porcentaje del PIB. Entre los resultados específicos que contribuyen a alcanzar estos impactos, se destacan: (i) reducción del tiempo promedio de paso por la frontera para exportaciones (100%) e importaciones (89%); (ii) reducción en los costos promedios asociados al paso por frontera para exportaciones (54%) e importaciones (28%); e (iii) incremento del 69% en la capacidad de procesamiento. de unidades de transporte al día del puesto fronterizo.



1. **Introducción.**
   1. Panamá y Costa Rica comparten tres cruces fronterizos que se extienden entre la costa del Pacífico, la Cordillera Centroamericana y la costa Atlántica. Estos son: Paso Canoas[[1]](#footnote-2), Río Sereno[[2]](#footnote-3), y Sixaola-Guabito[[3]](#footnote-4). Además del vínculo fronterizo entre ambos países, existe una fuerte relación comercial entre ellos. Históricamente Costa Rica se ha posicionado como uno de los principales socios comerciales de Panamá. En 2014, el 6,7% del total de exportaciones panameñas tuvieron como destino Costa Rica, ubicándolo como el cuarto destino más importante después de Estados Unidos (19,2%), Alemania (10,7%) y China (8,4%). Comparativamente las exportaciones a los demás países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) representaron en promedio el 1,25% del total exportado[[4]](#footnote-5).
   2. Este documento analiza el Programa de Integración Fronteriza de Panamá (PN-L1107), exponiendo los argumentos técnicos que explican el aporte de dicha operación a la integración económica, validando así mismo, su alineación con el Desafío Regional de Integración Económica planteado en la Estrategia Institucional del Banco (EIB) 2010-2020 (GN-2788-5). Para lo cual, el documento se ha organizado en dos secciones: (i) la primera sección describe el contexto regional de la temática de fronteras y los argumentos cualitativos y cuantitativos que permiten afirmar que el proyecto aporta la integración física y económica de Panamá con sus países vecinos y con el mundo; y (ii) la segunda sección analiza la validación de la alineación de la operación con el Desafío de Integración Económica de acuerdo a la Estrategia Sectorial del Banco de Apoyo a la Integración Competitiva, Regional y Global (GN-2565-4) y la EIB.
2. **Aspectos generales de la operación en términos de integración regional**

**Contexto Regional**

* 1. En el contexto del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica[[5]](#footnote-6) (PM) los países centroamericanos, decidieron avanzar con la consolidación de corredores troncales identificados en la conocida Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM). En estos países donde el transporte de carga terrestre es el principal modo para movilizar su comercio[[6]](#footnote-7), se dio especial atención al Corredor Pacífico[[7]](#footnote-8) (CP) y al mejoramiento de sus estándares técnicos de conformidad con las demandas actuales y proyectadas. Sin embargo, los beneficios derivados del mejoramiento del CP están estrechamente vinculados a la situación de los pasos de frontera.
  2. Las ganancias de tiempo derivadas de las mejoras en la infraestructura vial a nivel interno de los países, pueden demorarse como consecuencia en las ineficiencias en frontera. Algunos análisis realizados, estiman que los elevados tiempos de cruce de fronteras en Centro América deterioran la calidad en la provisión de los servicios de transporte, constituyendo una de las principales causas de incertidumbre en la trazabilidad de las mercancías[[8]](#footnote-9). Adicionalmente, el modelo gravitacional[[9]](#footnote-10) para Centroamérica desarrollado por el Banco Mundial en 2012 estima que un incremento en un 1% en los costos y tiempos de transporte por carretera, puede reducir las exportaciones centroamericanas en 1,65%, señalando a los tiempos muertos en las fronteras como el principal factor que distorsiona[[10]](#footnote-11) los flujos de carga productiva de exportación de la región.
  3. En respuesta a la necesidad de mejorar la gestión de los pasos de frontera, y como parte de la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad, el Banco en coordinación con los países centroamericanos ha venido trabajando en el diseño e implementación de un modelo de Gestión Coordinada de Frontera[[11]](#footnote-12) (GCF). Este modelo tiene como objetivo promover la coordinación de agencias del sector público y privado para mejorar los procedimientos de recaudación, control, seguridad fronteriza y la facilitación del tránsito de mercancías y personas, en un marco de eficacia del control y eficiencia en el uso de los recursos. Para lo cual, el modelo de GCF se desarrolla a través de ocho pilares que incluyen: el fortalecimiento de las ventanillas únicas de comercio exterior, la realización de controles basados en la gestión integral del riesgo, operadores económicos confiables, control cuarentenario, la reforma de la infraestructura y equipamiento fronterizo, la coordinación e integración de los procedimientos de control y la atención de los impactos económicos y sociales de las intervenciones en las zonas fronterizas.

**La Operación**

* 1. En 2014, Panamá y Costa Rica ratificaron un acuerdo para modernizar los pasos de frontera, a través de la implementación de centros de control integrado y sistemas de facilitación comercial. En este contexto, se desarrolla el Programa de Integración Fronteriza de Panamá (PN-L1107). Dicho programa tiene como objetivo contribuir a la mejora del desempeño de los sectores logístico y de transporte de Panamá, mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los controles en los pasos fronterizos con Costa Rica. De manera amplia, el programa espera contribuir a la reducción de los costos promedios asociados al paso por frontera para el comercio internacional, a la reducción de los tiempos de paso de mercancías y personas, a mejorar la percepción de la calidad de los servicios por parte de los usuarios y a mejorar el entorno urbano fronterizo.
  2. El proyecto bajo análisis contempla intervenciones en los 3 pasos de frontera de Panamá con Costa Rica. En Paso Canoas (muestra representativa), se implantará un control integrado de doble cabecera, bajo el esquema de país de entrada-país sede de los controles. En el paso Sixaola-Guabito, se adoptará un esquema de control integrado de cabecera única ubicada en territorio panameño (Guabito). De manera similar, en el paso Río Sereno se adoptará un control integrado de cabecera única pero en el territorio costarricense aprovechando la infraestructura ya existente en ese lado de la frontera. El desarrollo de dichos controles integrados requiere de un importante grado de coordinación a nivel bilateral -y regional[[12]](#footnote-13)- durante todo el ciclo de vida del proyecto: diseño, ejecución y operación. Estas intervenciones responden por tanto a un interés de orden tanto nacional como regional, y claramente tiene un impacto transfronterizo.
  3. Las intervenciones para mejorar pasos de frontera promueven esquemas de integración física que contribuyen a profundizar los procesos de integración económica y la articulación con las dinámicas locales e internacionales. Maximizar la eficiencia de los controles y la infraestructura, mejorar la coordinación entre países y el intercambio de información en tiempo real; contribuyen no sólo a reducir los costos y tiempos asociados a los atrasos en los puntos de cruce, sino también a fomentar un incremento en los flujos comerciales intrarregionales. A nivel nacional, los países se benefician de economías de escala al racionalizar las inversiones. Mientras que a nivel local, este tipo de proyectos tienen potencial para aportar al desarrollo e integración de los territorios fronterizos[[13]](#footnote-14).
  4. En el contexto de la operación de Integración Fronteriza de Panamá, se espera que con la modernización de la gestión del paso de frontera, la tramitación de los permisos migre de un entorno tradicional en papel y presencia física del tramitador a un escenario electrónico, con documentos armonizados y sistemas interoperables que simplificará o eliminará ciertos pasos actualmente requeridos para la tramitación. Adicionalmente, la nueva disposición física de los puntos de control y la organización de los flujos contribuirá a mejorar la eficiencia de la movilización por el paso. Estas mejoras contribuirán a incrementar la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión de los pasos de frontera, lo que a su vez se traducirá en reducciones de los costos a los operadores del comercio internacional y de los tiempos de procesamiento del comercio exterior. Esto en su conjunto permitirá mejorar el desempeño del sector logístico panameño, facilitar el comercio internacional y la inserción en cadenas de valor globales y por tanto promover una mayor intercambio comercial intrarregional.
  5. Desde un enfoque cuantitativo y haciendo referencia a los resultados del estudio para la estimación de ahorros de tiempos de cruce en fronteras entre Panamá y Costa Rica, se estiman cuantiosos ahorros en los tiempos y costos para el comercio. Concretamente en Paso Canoas (muestra representativa del Programa), las importaciones que bajo los procesos actuales demoran en promedio 9,05 horas en su ciclo de paso de frontera, con la implementación del programa reducirán este tiempo a 59 minutos (Ver Tabla 1). En otras palabras, los tiempos de ciclo de paso para las importaciones experimentarán una reducción promedio de 8,07 horas (89%), mientras que para las exportaciones dicha reducción será de 11,25 horas (100%)[[14]](#footnote-15). De manera similar se estima un ahorro de tiempo para los tránsitos de 8,67 horas (95%) y para los vacíos de 5,62 horas (94%). Como se mencionó anteriormente, la inversión en GCF también refleja beneficios agregados en materia de costos de comercio. Los estudios indican que los costos para las exportaciones se beneficiarán de un ahorro promedio de USD 69,30 (54%), mientras que en el caso de las importaciones será de USD 42,58 (28%). En el caso de los tránsitos el ahorro se estima en USD 28,20 (77%) y de USD 0,49 (9%) para los vacíos.

Tabla 1: Ahorros en tiempo y costos proyectados para Paso Canoas

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Costo total del proceso1 (USD/trámite) | | | | Tiempo de ciclo de paso por la frontera2 (horas/UT3) | | | |
|  | **Procesos Actuales** | **Procesos Futuros** | **Ahorros** |  | **Procesos Actuales** | **Procesos Futuros** | **Ahorros** |
| *Importaciones\** | 153,29 | 110,72 | **42,58** | *Importaciones\** | 9,05 | 0,98 | **8,07** |
| *Exportaciones\** | 129,49 | 60,19 | **69,30** | *Exportaciones\** | 11,25 | 0,00 | **11,25** |
| *Tránsito\** | 36,56 | 8,36 | **28,20** | *Tránsito\** | 9,13 | 0,46 | **8,67** |
| *Vacíos\** | 5,35 | 4,85 | **0,49** | *Vacíos\** | 6,00 | 0,38 | **5,62** |

Fuente: Informe de la línea base y estimación de ahorros para los procesos de carga y de migración del paso de frontera Paso Canoas, cabecera de Panamá (Georgia Tech: 2016)

1/ Se refiere al costo total promedio por trámite en concepto de personal, operadores logísticos, papelería, permisos, salarios y autorizaciones y combustibles.

2/ Se refiere al tiempo promedio total para completar los trámites de comercio para cruzar puesto fronterizo.

3/ UT: Unidad de Transporte. Denominación de cualquier tipología de vehículo o medio de transporte terrestre utilizado para movilizar carga por la frontera, tales como camiones, tráiler con plataformas y tráiler con contenedores.

\*/ Los datos presentados para exportaciones (importaciones) reflejan el valor promedio para exportaciones (importaciones) sanitarias y no sanitarias. Para los tránsitos (vacíos) se muestran valores promedio de tránsito (vacíos) entrando y saliendo.

En el gráfico 1, se presentan los ahorros en tiempos y costos desagregados para las diferentes actividades de comercio internacional.

Gráfico 1: Ahorros en el Paso Canoas (En %)

Fuente: Informe de la línea base y estimación de ahorros para los procesos de carga y de migración del paso de frontera Paso Canoas, cabecera de Panamá (Georgia Tech: 2016)

1. **Validación de criterios en el marco de la Estrategia de Integración**
   1. La operación PN-L1107 está alineada con los desafíos de desarrollo incluidos en la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (GN-2788-5), en concreto con la necesidad de expandir la integración económica a través de la mejora en infraestructura regional que contribuya a incrementar la competitividad de los países y su inserción en cadenas de valor globales. Tal como se menciona en la Estrategia Institucional, para los países centroamericanos y de América Latina en general, la integración económica entendida en un sentido más amplio que los acuerdos comerciales y políticos, sigue rezagada en comparación con otras regiones emergentes. Por ejemplo, la gestión de sus pasos de frontera es lenta y burocrática, lo cual limita su potencial para aprovechar los mercados regionales, y afecta la productividad y competitividad de cada país y de la región en su conjunto.
   2. Dicha operación se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de integración económica, en cuanto los impactos esperados de las intervenciones en los pasos de frontera de Panamá con Costa Rica, contribuirán a mejorar el desempeño logístico de Panamá en un 8% y a incrementar el comercio a través de la frontera de Paso Canoas como porcentaje del PIB en 11%. Una vez implementado el Programa, los resultados esperados vinculados a integración económica incluyen: (i) reducción del tiempo promedio de paso por la frontera para exportaciones (100%) e importaciones (89%); (ii) reducción en los costos promedios asociados al paso por frontera para exportaciones (54%) e importaciones (28%); e (iii) incremento en la capacidad de procesamiento de unidades de transporte al día del puesto fronterizo del 69%. Estos resultados específicos contribuirán a reforzar las iniciativas regionales de integración económica para la facilitación del comercio. De manera agregada contribuirán a incentivar el comercio intrarregional de Centroamérica así como a ampliar las oportunidades de las empresas de la región (especialmente las pequeñas y medianas empresas) para insertarse y/o participar en cadenas de valor globales, aportando de esa manera al crecimiento inclusivo y sostenible de los países y de la región.
   3. Adicionalmente, el programa está alineado y contribuye con el Marco de Resultados Corporativo (CRF), a través de los siguientes indicadores reflejados en la Matriz de Resultados del Programa: (i) *tiempos de procesamiento de las agencias públicas para el comercio internacional de bienes y servicios,* puesto que reducirá los tiempos en los procesos de control de mercancías en los pasos de frontera, (ii) *acuerdos regionales, sub-regionales y extra-regionales de integración e iniciativas de cooperación apoyados* puesto materializa el cumplimiento de los diferentes tratados de integración económica suscritos por Panamá con Centroamérica, Estados Unidos, la Unión Europea, y otros compromisos adquiridos con la suscripción del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y (iii) *profesionales de los sectores público y privado capacitados o asistidos en integración económica*, dado que capacitará 160 funcionarios públicos en el manejo de sistemas y procesos vinculados a la GCF. El programa también está alineado con los siguientes indicadores del CRF: (i) porcentaje de comercio intrarregional de bienes puesto que uno de los impactos del programas es el incremento del comercio a través de los pasos de frontera, y (ii) *agencias gubernamentales beneficiadas por los proyectos que fortalecen las herramientas tecnológicas y de gestión para mejorar la prestación de servicios públicos*, considerando que el programa dotará a las instituciones públicas involucradas en el paso de fronteras de las herramientas necesarias (soporte físico y de procesos) para aplicar controles integrados en el marco de la GCF.
   4. Finalmente, de acuerdo a la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4), una operación de integración regional se clasifica como tal en la medida en la que atiende a uno de los cuatro criterios siguientes: (i) focalización multinacional, (ii) subsidiariedad nacional, (iii) adicionalidad regional, y (iv) compensación de fallas de coordinación. Estos criterios son no excluyentes entre sí y la presente operación cumple con todos ellos como se explica a continuación. Se considera consistente con el criterio de **Focalización Multinacional** ya que apoya una acción nacional del Gobierno de Panamá, enfocada en el objetivo de mejorar el desempeño del sector logístico y de transporte del país, de tal forma que contribuya a elevar la competitividad de la economía panameña e impulsar el comercio regional. La operación también se considera de **Subsidiariedad Nacional**, puesto que las actividades del programa, aunque enfocadas en Panamá, se enmarcan en la estrategia regional de facilitación de comercio de Centroamérica y por tanto están vinculadas con los acuerdos de integración económica suscritos por Panamá a nivel regional e internacional.
   5. Asimismo, el proyecto es consistente con el criterio de **Adicionalidad Regional** dado que fomenta la coordinación binacional ejecutada en forma paralela en diferentes países; apoyando el [Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)](http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=112) y el Programa Mesoamericano de Gestión Coordinada de Fronteras (Operador Económico Autorizado y Ventanilla Única) en el marco del Proyecto Mesoamérica. Asimismo, como se mencionó anteriormente el programa forma parte de un conjunto de operaciones para mejorar la gestión de los pasos de frontera en Centroamérica a fin de promover la integración regional y comercial. Finalmente, la operación está alineada con el criterio de **Compensación de Fallas de Coordinación** por el alto grado de cooperación entre Panamá y Costa Rica durante el diseño, ejecución e implementación de cabeceras con controles integrados, por ejemplo para la interconexión interinstitucional en plataformas informáticas y el intercambio de información.

1. Paso Canoas, ubicado sobre el Corredor Pacífico Mesoamericano (CPM) es el paso de frontera más importante, movilizando 956 mil toneladas de carga en 2014, que corresponden al 85% de los flujos carreteros y el 99% de la carga de Zona Libre de Colón con destino a Centroamérica. [↑](#footnote-ref-2)
2. Río Sereno es relevante principalmente para el tránsito y actividad económica local. [↑](#footnote-ref-3)
3. Guabito es relevante para la actividad bananera de la zona y muy utilizado por turistas que viajan desde Costa Rica hacia Bocas del Toro en Panamá. En 2014, el 27% del total ingresos por tierra entraron por este paso fronterizo. [↑](#footnote-ref-4)
4. Sistema de Consulta de Estadísticas de Comercio Exterior de Panamá. [↑](#footnote-ref-5)
5. Fundado inicialmente como Plan Puebla Panamá. El Proyecto Mesoamérica es el mecanismo de integración y desarrollo que potencia la complementariedad y la cooperación entre los países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para las sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social. [↑](#footnote-ref-6)
6. En Panamá el 33% de la carga de importación y exportación se movilizó por vía terrestre en 2011. Fuente: Dato calculado para 2011. Fuente: Transporte automotor de carga en Belice, Centroamérica y República Dominicana: Análisis de desempeño y recomendaciones de política. BID (2013) [↑](#footnote-ref-7)
7. El Corredor Pacífico atraviesa 7 países, iniciando su recorrido en la ciudad de Puebla, al Sursureste de México, y a partir de la ciudad de Arriaga, sigue la ruta del litoral del Océano Pacífico por toda la región mesoamericana a través de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, hasta llegar a la ciudad de Panamá, cubriendo una extensión total de 3,210 kilómetros. [↑](#footnote-ref-8)
8. Freight flows, logistics costs and efficiency. Optimal Path Analysis, The World Bank 2012 [↑](#footnote-ref-9)
9. Este modelo evalúa la relación econométrica entre los volúmenes de carga y los tiempos de viaje entre los centros de producción y consumo. [↑](#footnote-ref-10)
10. Además de agregar las mayores demoras, los pasos de frontera pueden motivar cambios de trayecto hacia puertos que no son necesariamente los más competitivos. [↑](#footnote-ref-11)
11. Este modelo se basa en el concepto de gestión coordinada de fronteras desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). [↑](#footnote-ref-12)
12. Costa Rica y Nicaragua están ejecutando intervenciones similares en sus pasos de frontera: Programa de Integración Fronteriza (NI-L1083) y Programa de Integración Fronteriza Costa Rica (CR-L1066). Guatemala está en fase de preparación: Programa de Integración Fronteriza Guatemala - México (GU-L1086). Honduras está iniciando el proceso de coordinación. [↑](#footnote-ref-13)
13. En la ciudad de Canoas cuya dinámica social no es directamente dependiente del Paso de Frontera, pero sí de la relación binacional con Panamá. [↑](#footnote-ref-14)
14. Puesto que la modalidad de control integrado aplicado en Paso Canoas, es país de entrada-país sede de controles, los tiempos de paso por frontera para las exportaciones (salida de mercancías) después de la implementación del programa será cero. [↑](#footnote-ref-15)