



PROGRAMA MESOAMERICANO DE GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS

**Parámetros regionales comunes:
Guía para la implementación**

Noviembre 18, 2013

I. Objetivo de la guía

El objetivo de esta guía es dar ciertas pautas para el diseño de proyectos bajo el marco del Programa Mesoamericano de Gestión Coordinada de Fronteras (PM-GCF).

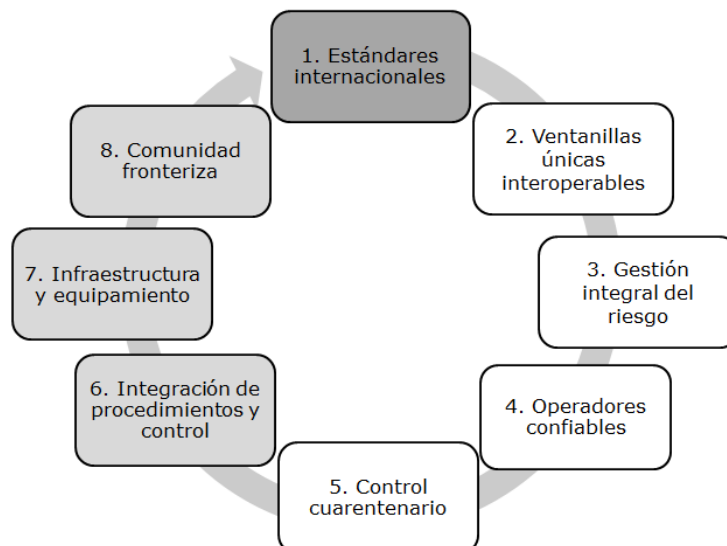
La Gestión Coordinada de Fronteras implica la coordinación de agencias del sector público y el sector privado, con el objetivo de mejorar los procedimientos de recaudación, control, la seguridad fronteriza y la facilitación del tránsito de mercancías y personas, en un marco de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

Este marco regional permite establecer parámetros comunes que guiarían las adecuaciones a nivel nacional en todos los países y el trabajo coordinado entre países en las fronteras.

II. Programa Mesoamericano de Gestión Coordinada de Fronteras (PM-GCF)

Objetivo del Programa: El objetivo del Programa es promover la competitividad de la región, el comercio internacional, el desarrollo del sector privado, y el crecimiento económico por medio de un enfoque regional de modernización de pasos de frontera basado en la implementación de medidas de facilitación comercial y control fronterizo para: (i) reducir significativamente el tiempo y costo de tránsito, (ii) asegurar un control eficaz y eficiente de las personas y mercancías que circulan a través de la región, (iii) incrementar la recaudación fiscal y (iv) mejorar la seguridad.

Componentes: El Programa está organizado de acuerdo a ocho componentes. El primer componente define los estándares regionales que guían el trabajo bajo el marco conceptual PM-GCF. Los componentes 2 al 5 definen áreas de trabajo de alcance nacional y los componentes 6 al 8 definen las áreas de trabajo a nivel local en las zonas fronterizas.



1. Estándares internacionales

Objetivo: Adoptar el marco de Gestión Coordinada de Fronteras en los países adecuando la gestión fronteriza a estándares internacionales.

Meta: Definición de indicadores y metas para implementar un programa regional de Gestión Coordinada de Fronteras.

Acciones estratégicas:

- Definir plan de acción con modalidades de implementación variable y escalable.
- Adecuación de la normativa nacional y regional necesaria.
- Coordinación interinstitucional

2. Ventanillas únicas interoperables

Objetivo: Mejorar el control, la coordinación interinstitucional y la reducción de trámites para el comercio mediante el intercambio de información entre las instituciones de control fronterizo.

Meta: Intercambio de información integral, anticipada y de calidad en un marco de interoperabilidad entre las instituciones de control fronterizo a nivel nacional, y entre los países de la región, incluyendo información operativa y para la lucha contra el fraude.

Acciones estratégicas:

- Fortalecer las Ventanillas Únicas Electrónicas Transaccionales de cada país, integrando en ellas a todas las instituciones de control fronterizo y adoptando protocolos internacionales para el intercambio de datos (Data Model de la OMA, EDIFACT de UN)
- Adecuar el conjunto de documentos y operaciones necesarios para la interoperabilidad, relacionados a la importación, exportación, tránsito de mercancías y la circulación de personas (TIM, Certificados de Origen, FAUCA, DUCA, certificados fito y zoosanitarios, documentos de identidad)
- Extender el Procedimiento Mesoamericano para el Transporte Internacional de Mercancías (TIM) a nivel nacional y regional en todas las operaciones que involucren a más de un país.
- Asociarse y participar a nivel nacional y regional en los sistemas de intercambio de información y colaboración regionales y mundiales para la lucha contra el tráfico ilícito de mercancías, especies y personas. (RILO, APIS, Alertas COMALEP)

Parámetros regionales comunes:

- Implementación de Ventanillas Únicas Electrónicas operativas a nivel nacional con adopción de las recomendaciones de la ONU y el Modelo de Datos de la OMA versión 3
- Transacciones 100% electrónicas para exportación, importación y tránsito
- Servicios en línea: firma digital, pago en línea y expedición electrónica del certificado de origen y certificados fito-zoosanitarios y de inocuidad de alimentos.
- Trámites de importación y exportación realizados en origen o destino.
- Implantación universal del TIM
- Adhesión a sistemas RILO, API, Alertas COMALEP y CITES

3. Gestión integral del riesgo

Objetivo: Reducir las intervenciones físicas en frontera, mejorando la eficacia de los controles fronterizos, en base a una gestión del riesgo integral que involucre la participación y cooperación de todas las instituciones de control fronterizo y el sector privado.

Meta: Establecer la Gestión de Riesgo como herramienta de trabajo en cada uno de los países de Mesoamérica para minimizar las inspecciones físicas en los complejos fronterizos y aumentar su efectividad en base a mejores procedimientos de selectividad.

Acciones estratégicas:

- Fortalecer la gestión del riesgo en cada país, con un tratamiento coordinado entre las instituciones de control fronterizo.
- Establecer una Comisión Regional de cooperación dedicada a identificar riesgos regionales y a proponer medidas que permitan mitigarlos adecuadamente.
- Dotar a las instituciones de control de cada país con las herramientas y la capacitación necesarias para fortalecer sus sistemas de gestión de riesgos nacional y alcanzar un sistema a nivel regional.

Parámetros regionales comunes:

- Perfiles de riesgo que permitan identificar las amenazas fiscales, parafiscales y de seguridad y aplicar criterios de selectividad en la fiscalización de mercancías, personas y medios de transporte.
- Base de datos por grupo de operadores identificando de manera dinámica su nivel de riesgo (Alto, Medio, Bajo).

PROGRAMA MESOAMERICANO DE GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS

Parámetros regionales comunes: Guía para la implementación

- Módulo de Riesgo en el sistema informático aduanero y en los sistemas de las demás instituciones de control fronterizo.
- Planes anuales de fiscalización a posteriori y fiscalización en línea de los procesos de control, basado en el análisis de riesgo.

4. Operadores confiables

Objetivo: Reducir el riesgo fiscal y parafiscal y aumentar la seguridad de la cadena logística por medio de la certificación de operadores confiables y el reconocimiento internacional de los mismos.

Meta: Contar con un programa de Operadores Económicos Autorizados (OEA) habilitado y fortalecido en cada país, que cumpla con las mejores prácticas internacionales para facilitar el establecimiento de acuerdos de reconocimiento mutuo en la región y con otros países y bloques.

Acciones estratégicas:

- Implementar y fortalecer los programas de OEA, integrando en ellos a las instituciones de control fronterizo y alineándolos en base a los estándares mínimos del Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que permitan el reconocimiento mutuo entre países de la región y con otros países y regiones.
- Implementar programas destinados a apoyar a las administraciones para lograr el Reconocimiento Mutuo de sus programas.
- Instaurar programas de apoyo al sector privado, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, para el cumplimiento de los requisitos de certificación establecidos.

Parámetros regionales comunes:

- Programas de OEA habilitados que incluyan a todos los actores de la cadena logística (Exportadores, importadores, transportistas, depósitos, agentes aduaneros)
- Requisitos de seguridad en base al estándar no. 2 del pilar Aduanas-Sector Privado y el Anexo III (Condiciones, requerimientos y beneficios del OEA) del marco SAFE de la OMA.
- Métodos de facilitación comercial y beneficios al sector privado en base al estándar no. 6 del pilar Aduanas-Sector Privado y el Anexo III (Condiciones, requerimientos y beneficios del OEA) del marco SAFE de la OMA.

5. Control cuarentenario

Objetivo: Reducir los tiempos y costos operativos en frontera y aumentar la predictibilidad de los flujos comerciales a través de la región por medio de un sistema eficiente de control cuarentenario.

Meta: Sistema regional de control sanitario y fitosanitario, armonizado y reconocido internacionalmente, con intervenciones realizadas en base a un sistema de análisis de riesgo y coordinadas con las demás instituciones de control fronterizo.

Acciones estratégicas:

- Enfocar los esfuerzos de control fronterizo en la constatación de condiciones adecuadas de inocuidad para el consumo humano y de seguridad para la sanidad animal y vegetal de los productos silvoagropecuarios que ingresan a los países.
- Reducir las intervenciones físicas de las cargas en las fronteras y promover la certificación de productores y procesadores en base a estándares internacionales, con procedimientos homologados que posibiliten el reconocimiento recíproco de los mismos.
- Coordinar esfuerzos con otras iniciativas similares actualmente en ejecución, como el Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS), financiado por la Unión Europea y coordinado por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Parámetros regionales comunes:

- Procedimientos de control estandarizados bajo la normativa OIE, CIPF y CODEX.
- Escáner para la inspección de equipaje de pasajeros y tripulantes en todos los pasos.
- Equipos de brigada canina para inspección de equipajes y medios de transporte.
- Sistema de calidad y aplicación de medidas sanitarias establecido por el PRACAMS.

6. Integración de procedimientos y control

Objetivo: Implementar un proceso de control fronterizo que defina la secuencia y el modo de intervención obligatoria de las instituciones de ambos países, siguiendo una gestión basada en perfiles de riesgo, información anticipada e inspección conjunta en la frontera.

Meta: Controles fronterizos que permita el intercambio de información operativa y actuación única en el caso de revisiones físicas en todos los pasos fronterizos terrestres, aplicable a personas y mercancías. Como mínimo integración virtual entre países como punto de partida para habilitar integración física.

PROGRAMA MESOAMERICANO DE GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS

Parámetros regionales comunes: Guía para la implementación

Acciones estratégicas:

- Establecer de manera bipartita la secuencia de actuación por parte de las instituciones de control fronterizo, los controles a ejecutar (diferenciados por tipo de usuarios) y los parámetros para realizar intervenciones.
- Definir el nivel de integración física y virtual adecuado en base a los factores determinados de manera conjunta.

Parámetros regionales comunes:

- Estación desatendida de ingreso (sin presencia humana) que identifique el medio de transporte que ingresa al paso fronterizo y sus circunstancias de viaje, en base a datos adquiridos automáticamente por medio de básculas, cámaras y otras herramientas tecnológicas, y verifique que las pre-declaraciones y documentos electrónicos requeridos han sido completados.
- Control de mercancías, medio de transporte y conductor con funcionarios de las instituciones de control fronterizo donde se verifique la calidad de la información declarada y se determine la necesidad de intervenciones detalladas en base a los respectivos perfiles de riesgo.
- Inspección física de mercancías de acto único según perfiles de riesgo, con presencia facultativa de funcionarios técnicos de ambos países limítrofes, en base a protocolos de inspección conjunta
- Control de cabina de las unidades de carga, realizada por las instituciones de control fronterizo involucradas (aduana y/o seguridad y/o sanidad).
- Estación desatendida de salida donde se verifique que el medio de transporte ha cumplido todos los pasos de control/inspección requeridos y permita la salida del paso fronterizo.
- Los datos obtenidos en las estaciones desatendidas (identificación del medio de transporte, circunstancias de viaje y verificación de pre-declaraciones electrónicas) se compartirán con las autoridades fronterizas del país vecino en tiempo real, para realizar controles simultáneos en ambos países y, si corresponde, efectuar una inspección única a las mercancías.

7. Infraestructura y equipamiento

Objetivo: Contar con infraestructura y equipamiento que respondan a las demandas operativas de cada paso fronterizo y los requerimientos funcionales de los procesos de control.

PROGRAMA MESOAMERICANO DE GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS

Parámetros regionales comunes: Guía para la implementación

Meta: Pasos fronterizos que cumplan una serie de características físicas requeridas, incluyendo zonas primarias de esterilización, zonas de inspección conjunta, canales de despacho para usuarios diferenciados por tipo de vehículo y riesgo, y vías de acceso y de tránsito adecuadas.

Acciones estratégicas:

- Desarrollar los estudios básicos de factibilidad en cada paso que permitan identificar las principales necesidades en materia de infraestructura, de tal manera que los pasos de frontera sean modernos, eficientes y seguros.
- Avanzar con los diseños de ingeniería de detalle y estudios de pre-inversión requeridos de manera alineada con los acuerdos entre países.

Parámetros regionales comunes:

- Corredores viales de acceso al paso de frontera acordes a los estándares de Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) y normas técnicas de SIECA.
- Puentes de acceso a pasos fronterizos acordes a las normas AASHTO y SIECA.
- Estructuras de pavimento y geometría de vías internas según tráfico, cargas y dimensiones de las unidades de transporte acorde a los manuales de SIECA.
- Disponibilidad de canales de despacho para usuarios diferenciados por tipo de vehículo y riesgo.
- Zonas de parqueo para vehículos de carga y pasajeros, con capacidad para atender demanda máxima.
- Dársenas y zonas de control físico especializadas.
- Estacionamientos dedicados para cadena de frío, carga peligrosa y graneles líquidos.
- Espacios dedicados para tratamientos cuarentenarios.
- Áreas de inspección de carga con medidas de bioseguridad y cadena de frío.
- Casetas para procesos de facilitación comercial (TIM).
- Acceso a servicios básicos: agua, electricidad, internet, telefonía, tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos.
- Espacios de vivienda adecuada para el 100% de funcionarios que pernoctan en el paso.
- Cercado perimetral con iluminación de la zona primaria.

8. Comunidad fronteriza

Objetivo: Asegurar que las zonas aledañas a los pasos fronterizos posean un entorno económico, social y ambiental que facilite el funcionamiento adecuado y la sostenibilidad de los mismos.

Meta: Atender los posibles impactos sociales, económicos y ambientales en las poblaciones locales como resultado de la modernización fronteriza.

Acciones estratégicas:

- Diseñar y aplicar una metodología regional para identificar y analizar los posibles impactos económicos y sociales que la reforma de procesos e infraestructura fronteriza puede tener en las zonas y poblaciones aledañas.
- Incluir de manera integral a los proyectos de mejora fronteriza el establecimiento de programas de mitigación y tratamiento de los impactos identificados.
- Implementar, en base a los diseños de detalle, mejoras en la infraestructura de acceso, de facilitación comercial, circulación de pasajeros y optimización de la gestión aduanera en todos los pasos fronterizos.

Parámetros regionales comunes:

- Diagnóstico binacional de las necesidades socioeconómicas y ambientales que permita priorizar y definir las acciones e inversiones requeridas para el mejoramiento de las poblaciones locales resultantes de la modernización del paso de frontera.
- Plan de atención a la zona aledaña al Paso Fronterizo que incluya:
 - Planes de Ordenamiento Territorial y Ambiental en las localidades afectadas.
 - Opciones de mejora de los servicios básicos y temas ambientales en las localidades fronterizas.
 - Propuestas de renovación urbana para mejorar la calidad de vida de los habitantes.
 - Reordenamiento del tráfico fronterizo evitando la circulación de los vehículos de carga por las poblaciones fronterizas.
 - Programas de reconversión socio-productiva de trabajadores formales o informales vinculados al paso de frontera para áreas urbanas y rurales según vocación.

III. Implementación

Dada la complejidad y envergadura del PM-GCF se prevé el establecimiento de mecanismos e instrumentos novedosos para garantizar una implementación exitosa.

1. Se establecerá una Unidad Gestora (UG) que, desde una perspectiva regional, brinde asesoramiento técnico y guía en la preparación de proyectos nacionales de Gestión Coordinada de Fronteras.
2. La UG será también responsable de llevar adelante una gestión de recursos para que el Programa sea financiado mediante donaciones, créditos y asistencia técnica.
3. Para generar sinergias entre los múltiples proyectos en implementación, se establecerá un mecanismo de coordinación y colaboración programática con organismos regionales, multilaterales y donantes.
4. Con la adopción de los parámetros regionales, cada país tendrá flexibilidad en la implementación de proyectos que atiendan los distintos componentes, garantizando convergencia y sinergias.
5. Los créditos, donaciones y cooperaciones técnicas serán desembolsados por resultados, según el avance hacia el cumplimiento de los parámetros regionales acordados.
6. Para ejecutar el mecanismo de desembolso por resultados, se elaborará un plan de acción detallado con indicadores de cumplimiento y un sistema de monitoreo y evaluación continuo.
7. El sistema de monitoreo será un instrumento de gestión y, a la vez, servirá para la rendición de cuentas ante los gobiernos y donantes.