

APOYO AL PROCESO DE INTEGRACIÓN BINACIONAL COSTA RICA – PANAMÁ

RG-T3385 (ATN/OC-17362-RG)

CERTIFICACIÓN DE INCREMENTO

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración Financiado con Capital Ordinario (RIN)**, de conformidad con la comunicación de fecha 06 de marzo de 2020 suscrita por Damaris Leon (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$200.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por:	Original firmado	10 mar/ 2020
	Sonia M. Rivera	Fecha
	Jefe	
	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento	
	ORP/GCM	

Aprobado por:	Original firmado	10 mar/2020
	Fabrizio Opertti	Fecha
	Gerente	
	Sector de Integración y Comercio	
	INT/INT	

MEMORÁNDUM



Para: Fabrizio Opertti
Gerente de Sector de Integración y Comercio, INT/INT

De: Margarita Libby
Jefe de Equipo, INT/TIN

Asunto: Solicitud de recursos adicionales para financiar la operación Apoyo al proceso de Integración Binacional Costa Rica-Panamá (RG-T3385; ATN/OC-17362).

Fecha: 24 de febrero de 2020

I. ANTECEDENTES

- **Beneficiarios:** Costa Rica y Panamá
 - **Agencia Ejecutora:** Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Unidad de Integración y Comercio (INT/TIN)
 - **Financiamiento original:** US\$350.000
 - **Incremento propuesto:** US\$200.000
 - **Costo total del proyecto luego del incremento propuesto:** US\$550.000
 - **Donante:** Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración con Capital Ordinario (RIN)
 - **Porcentaje ejecutado:** 42,85% del monto original
 - **Porcentaje comprometido:** 24,64% el monto original
 - **Fecha actual de vencimiento del último desembolso:** 28 de mayo del 2022
 - **Fecha de vencimiento propuesta de último desembolso:** 28 de noviembre del 2022
- 1.1. Centroamérica se encuentra inmersa en un proceso de modernización y mejora de la eficiencia y la efectividad de los controles fiscales y parafiscales que se realizan tanto a carga como pasajeros en las fronteras. Este proceso implica un cambio de paradigma en la gestión del riesgo, la coordinación, el diálogo e intercambio de información nacional y binacional e interoperabilidad de la data, así como la necesidad de mejora en la infraestructura física y tecnológica y los equipos tecnológicos de control no intrusivo.
- 1.2. En este sentido, el Banco financia tres Programas de Integración Fronteriza (PIF) en Nicaragua (3484/BL-NI), Panamá (4517/OC-PN) y Costa Rica (3488/OC-CR), todos en ejecución. Adicionalmente, administra recursos de la Unión Europea para el apoyo al PIF de Nicaragua (GRT/ER-16523-NI) con la modernización de tres Pasos de Frontera (PF) en dicho país por un monto de 20 millones de euros.

- 1.3. Dentro de la región centroamericana, Panamá y Costa Rica apuestan por un nivel de integración muy avanzado basado en la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) mediante el uso de tecnología de control de punta, modernización de sistemas nacionales y centros de control integrado con parada y revisión única. El objetivo es reducir los tiempos de cruce entre ambos países, incrementar la efectividad y eficiencia de los controles de la carga y mejorar la percepción del usuario.
- 1.4. Adicionalmente, los procesos comerciales en la región son acompañados por una serie de iniciativas que cuentan con la participación de ambos países, entre ellas la Plataforma Digital de Comercio de Centroamérica (PDCC, ATN/ER-16366-RG) ejecutada por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) con la supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otra iniciativa es la modernización de los PF con la instalación de equipos de Identificación por Radiofrecuencia (RFID) (ATN/MR-14890-RG) y cámaras (ATN/OC-16478-RG), siempre en coordinación con SIECA.
- 1.5. Para llevar a cabo todas estas iniciativas y programas es imprescindible un alto nivel de diálogo que garantice una exitosa coordinación interinstitucional y binacional del sector público (incluyendo organismos regionales). El sector privado regional requiere un estrecho acompañamiento técnico que asegure la preparación, implementación y adopción de las iniciativas propuestas. Las actividades de esta CT apoyaron el cabildeo interno que llevó al momento de acordar los pasos políticos siguientes al Acuerdo Binacional, con ello, reuniones de altas jerarquías que se iniciaron con los gobiernos pasados y que debían llevarse de nuevo al estado de asumir cada uno su rol en un préstamo que ninguno de los dos gobiernos había aprobado. Adicionalmente, los estudios y diálogos que se proponen en esta ampliación para tener con el sector privado también son consistentes con el cronograma de acciones de ambos préstamos. Para ambos programas, el involucramiento del sector privado es clave para el éxito.
- 1.6. En este contexto, el 28 de mayo del 2019, el Banco aprobó la Cooperación Técnica (CT) RG-T3385 (ATN/OC-17362-RG), “Apoyo al Proceso de Integración Binacional Costa Rica-Panamá”, por un monto total de US\$350.000 financiados con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración con Capital Ordinario (RIN). El objetivo de esta Cooperación Técnica consiste en fortalecer la coordinación binacional entre ambos países, mediante la ejecución de acciones visibles y de impacto para la Facilitación de Comercio (FC), inclusión de género, temas de manejo ambiental y social, así como apoyar los avances en la Región Centroamericana propiciando la participación de los actores públicos y privados implicados en materia comercial.

II. PROPUESTA Y JUSTIFICACIÓN DEL INCREMENTO DEL MONTO DE LA CONTRIBUCIÓN

- 2.1 Actualmente, un 42,85% del monto original de esta Cooperación Técnica (CT) se ha desembolsado de manera satisfactoria y adicionalmente un 24,64% del monto original se encuentra comprometido en consultorías/actividades en busca de la consecución en tiempo y forma de los objetivos y alcances iniciales de la misma.
- 2.2 La situación fiscal compleja de Costa Rica (la cual resultó en la implementación de una reforma fiscal), así como el cambio reciente de jerarcas gubernamentales determinantes en la ejecución del Programa de Integración Fronteriza, ha provocado un replanteamiento en la estrategia para la consecución de ciertos objetivos específicos concebidos dentro de este Programa. Específicamente, el Gobierno de

Costa Rica ha solicitado acrecentar los esfuerzos de coordinación binacionales y adicionalmente entre entidades multilaterales, los cuales permitan apoyar el diálogo interinstitucional del país para el desarrollo de una reforma de gestión fronteriza aduanera más integral y eficaz.

- 2.3 La integración ampliada del Ministerio de Hacienda a los objetivos del Préstamo con un sistema, que, programado en una plataforma segura, será un enlace en 360 de los sujetos tributarios más allá de solo los que operan en puestos fronterizos. Esto sin duda incrementará las posibilidades de perfilar no solo a los sujetos tributarios, sino de hacer un proceso más preciso de selección de control posterior.
- 2.4 Habiendo ambos países suscrito los Acuerdos Binacionales y apoyado técnicamente a cada uno para la generación de sus procesos, es necesario brindarles a las instituciones presentes en puestos fronterizos (Aduana, Migración, VUCE, SEFITO, SENASA, Seguridad, entre otros) y a las centrales, un acompañamiento técnico para el desarrollo adecuado de la automatización de sus procesos, especialmente en el momento de la negociación de un solo proceso binacional. De esta manera, se está buscando las mejores prácticas amparadas en los criterios de la Gestión Coordinada de Fronteras. En el segundo semestre del 2019 Panamá cambió su Gobierno, y el nuevo Gabinete cataloga el Programa de Integración Logística Aduanera como uno de sus proyectos insignias para el año 2020, por lo que aporta una gran relevancia a la ejecución del Programa.
- 2.5 Dicho lo anterior, y con el objetivo de avanzar en la línea de trabajo y las sinergias nacionales y binacionales, es necesaria la facilitación y acompañamiento de espacios de trabajo que permitan el abordaje y acuerdo de los diferentes procesos a automatizar en pro de la dinámica fronteriza con integración física. Estas sesiones de trabajo deberán contar con un asesoramiento técnico oportuno, especialmente para el desarrollo informático de los mismos, garantizando de esta manera el beneficio para todas las partes. En conclusión, la toma oportuna de decisiones y de acciones debido a la coyuntura por la que atraviesan ambos países es de gran importancia para el cumplimiento de los objetivos de ambos programas y de la integración fronteriza.
- 2.6 En Costa Rica, el organismo ejecutor es el Ministerio de Comercio Exterior, sin embargo, el Ministerio de Hacienda tiene un rol protagónico en lo que a software se refiere (Componente II), dada su Jerarquía sobre el Director de Aduanas. En Panamá, el organismo ejecutor ya es la Autoridad Nacional de Aduanas. Ambas instancias están de acuerdo en la importancia de todas las actividades que fomenten el diálogo y la coordinación binacional relacionada a ambos programas. Por las necesidades expuestas anteriormente y los recursos de la CT disponibles a la fecha, se considera necesario incrementar el monto del financiamiento en US\$200.000, resultando en un costo total de la CT de US\$550.000. Este incremento propuesto financiará actividades adicionales de los componentes I y II:
- 2.7 **Componente I. Acciones visibles de impacto en procedimientos de Facilitación de Comercio.** El incremento para este componente corresponde a US\$60.000, el cual financiará las consultorías de riesgo informático (ciber seguridad), y de apoyo/accompañamiento a los programas del PIF y del PILA, complementando las actividades inicialmente previstas en la CT de: (i) apoyo para elaboración de los procesos de licitación de obras de infraestructura y equipamiento tecnológico basado en experiencias exitosas regionales; (ii) apoyo técnico binacional para asegurar que los trabajos de campo de los Centros de Control Integrado (CCI) de cabecera única cumplan con los estándares de la GCF; (iii) definición de líneas de base para

determinar la percepción de los usuarios en los PF; y (iv) análisis de los tiempos de cruce¹. Por lo tanto, este componente se basa en el refuerzo de la preparación, el análisis y evaluación del impacto de los procesos de infraestructura y tecnología relacionados con la GCF en los PF de ambos países con vistas a la interoperabilidad nacional e internacional.

- 2.8 **Componente II. Articulación del diálogo, participación y compromiso de los actores clave en el comercio regional.** El incremento para este componente corresponde a US\$140.000, el cual incluirá consultorías en materia de facilitación de los diálogos tecnológicos de integración y arquitectura de sistemas informáticos interoperables, así como logística y gastos de talleres nacionales y binacionales para la coordinación de los desarrollos informáticos y un *study tour* a Nicaragua y México – a Nicaragua para observar el modelo desarrollado y a México para aprender del proceso de tratamiento de pasajeros. Estas actividades complementarán las actividades originales de la CT de: (i) la revisión de propuestas que se validen y aprueben en reuniones binacionales y regionales; (ii) fortalecimiento de técnicas de priorización y negociación; (iii) sesiones de sensibilización y difusión de buenas prácticas regionales; y (iv) sesiones de trabajo entre el sector público y el sector privado, que permita la implementación y mejora de procedimientos con el fin de que sean plasmados en manuales y talleres asociados con los procesos de carga, pasajeros y el uso de la tecnología. El resultado de este componente es haber materializado compromisos y acciones concretas mediante el diálogo con el sector privado y público, para implementar los procedimientos innovadores de gestión definidos en los marcos normativos diseñados por los PIF, mismos que reducirán plazos, costos y aumentarán la transparencia en los controles fronterizos. Esto se medirá mediante los instrumentos que definan los procesos binacionales y mediante los talleres de creación de capacidades sobre estos procesos, para los funcionarios privados y públicos.
- 2.9 **Componente III: Apoyo a la gestión ambiental, social y de género en los Pasos de Frontera.** Para este componente no se proponen cambios en su asignación presupuestaria. El resultado de este componente consiste en apoyar la implementación de medidas que aseguren la igualdad de género y la integridad de los transeúntes de las zonas fronterizas. Para ello se realizarán acciones de: (i) apoyo para el seguimiento y/o identificaciones de oportunidades de mejora de los temas sociales y ambientes, asociados a los PF; (ii) implementación de metodología para identificación de casos de victimización o delictivos en los PF; y (iii) ejecución de talleres de capacitación dirigidos a mujeres empresarias de PYMES, en el uso de nuevas plataformas digitales, que les permita potenciar su competitividad en el mercado.

¹ Ni las líneas de base ni la medición de los tiempos de cruce estuvieron disponibles en el proceso inicial de diseño de la operación CR-L1066 porque se estructuró como una operación de obras múltiples.

Cuadro1. Matriz de Resultados indicativa actualizada (se resalta en azul las inclusiones de los resultados nuevos)

Componente	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Meta (2022)	Fuente de Verificación
Componente I: Acciones visibles de impacto en procedimientos de Facilitación de Comercio	Consultoría de apoyo para la elaboración de procesos de licitación en infraestructura y equipamiento tecnológico	Modelos	0	3	Reportes aprobados por el Jefe de Equipo
	Consultoría de apoyo técnico en la implementación de los Centros de Cabecera Única	Planes de Acción	0	2	Reportes aprobados por el Jefe de Equipo
	Consultoría para la definición de la línea base en cuanto a la percepción del usuario en los PF	Diagnósticos	0	6	Reportes aprobados por el Jefe de Equipo
	Consultoría para la medición de tiempos de cruce previo a la modernización de los PF	Diagnósticos	0	6	Reportes aprobados por el Jefe de Equipo
	Consultoría de análisis de riesgos informáticos (ciber seguridad) en los sistemas utilizados en los puestos fronterizos	Reporte de evaluación final	0	8	Reporte aprobado por el Jefe de Equipo.
	Consultorías de apoyo y seguimiento al PIF y PILA	Reportes	0	6	Reporte aprobado por Jefe de Equipo
Componente II: Articulación del diálogo, participación y compromiso de los actores clave en el comercio regional	Consultoría para la revisión de propuestas y acuerdos binacionales y regionales	Planes de Acción	0	2	Reportes aprobados por el Jefe de Equipo
	Consultoría para la facilitación de diálogos tecnológicos de integración	Planes de Acción	0	1	Plan de acción aprobado por Jefe de Equipo
	Logística para talleres de fortalecimiento de técnicas de priorización y negociación	Talleres	0	4	Lista de participantes, minuta de la reunión
	Logística para sesiones de sensibilización y difusión de buenas prácticas regionales en GCF	Talleres	0	4	Lista de participantes, minuta de la reunión
	Logística para sesiones de trabajo entre el sector público y privado	Talleres	0	4	Lista de participantes, minuta de la reunión
	Logística y gastos de talleres nacionales y binacionales con distintos temas	Talleres	0	10	Lista de participantes y minuta del taller
	Logística y gastos para <i>study tour</i> a país modelo en temas de integración fronteriza aduanera	Talleres	0	1	Lista de participantes, informe conjunto de países participantes
Componente III: Apoyo a la gestión ambiental, social y de	Consultoría para apoyar el seguimiento y/o identificación de oportunidades de mejora en temas socioambientales relacionados a los PIF	Reportes	0	5	Reportes de supervisión aprobados por el Jefe de Equipo

Componente	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Meta (2022)	Fuente de Verificación
género en los Pasos de Frontera	Consultoría para la elaboración de una metodología para identificación de casos de victimización o delictivos atendidos o identificados en los PF.	Metodologías	0	1	Reporte con metodología incluyendo su forma de aplicación, limitaciones y planes de acción
	Talleres de capacitación para mujeres empresarias en uso de plataformas digitales	Talleres	0	4	Lista de participantes, minuta de la reunión

2.10 La modificación solicitada representa un aumento en el monto del financiamiento que obedece a la ampliación de los objetivos y de las actividades de los componentes I y II con respecto a lo estipulado en la cooperación técnica originalmente aprobada, representando un cambio sustancial a la luz de los lineamientos establecidos en el Manual de Administración de Operaciones OA-430.

2.11 A continuación, se muestra el presupuesto indicativo actualizado de la CT, donde se muestra la asignación de los recursos con los fondos solicitados y los asignados al inicio de la aprobación de esta cooperación técnica.

Cuadro1. Presupuesto Actualizado (en US\$)

Componente	Descripción	Presupuesto Original (RIN)	Incremento	Total
Componente I	Acciones visibles de impacto en procedimientos de Facilitación de Comercio	145.000	60.000	205.000
Componente II	Articulación del diálogo, participación y compromiso de los actores claves en el comercio regional	99.000	140.000	239.000
Componente III	Apoyo a la gestión ambiental, social y de género en los Pasos de Frontera de Costa Rica y Panamá	106.000	0	106.000
Total		350.000	200.000	550.000

III. RECOMENDACIÓN Y APROBACIÓN

3.1 Dados los argumentos presentados en las secciones anteriores y de conformidad con la delegación de autoridad establecida en el Manual para el Procesamiento de Operaciones del Banco PR-501 y el Manual de la Administración OA-421, la Jefe de Equipo del Proyecto recomienda que el Gerente del Sector de Integración y Comercio (INT/INT), apruebe un incremento de US\$200.000 a la CT RG-T3385 (ATN/OC-17362-RG). El nuevo monto total de la contribución del Banco será de US\$550.000 y el aumento de los recursos adicionales se financiará a través del Programa Estratégico para el Desarrollo con Capital Ordinario (RIN).