

# Diagnóstico y propuestas para el mejoramiento de los procesos de logística y aduana en la región de Centroamérica y Panamá

Marco Castro



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



Este documento fue preparado por Marco Castro, Consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, con el financiamiento y auspicio conjunto del “Centro Regional de Promoción de la MIPYME” (CENPROMYPE), el programa “Desarrollo Económico Sostenible en Centroamérica” (DESCA) de la GTZ y el proyecto CEPAL/GTZ “Hacia una globalización sostenible y equitativa” (GER/06/003). El documento se enmarca en una estrategia más amplia de articulación de la agenda económica centroamericana y la MIPYME impulsada por SIECA y CENPROMYPE.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Prólogo .....	5
I. Introducción .....	7
A. Antecedentes .....	7
B. Objetivos de la consultoría .....	8
II. Proceso metodológico .....	9
A. Marco conceptual .....	9
B. Metodología .....	10
III. Contexto: integración y comercio transfronterizo .....	13
A. Integración regional y comercio .....	13
1. Situación de las MIPYMES en la región .....	15
2. Empresas se están regionalizando .....	17
3. A nivel político también se tienen avances .....	17
4. Expectativas de la integración regional .....	18
B. Revisión documental: Situación actual del comercio transfronterizo en Centro América .....	18
IV. MIPYMES: La logística y aduanas regionales .....	29
A. Costa Rica .....	31
B. Guatemala .....	35
C. El Salvador .....	41
D. Nicaragua .....	47
E. Honduras .....	50
F. Panamá .....	53
V. Mejores prácticas identificadas .....	57
A. Unión Aduanera Centroamericana (UAC) .....	58
B. Diseño y aplicación de políticas comunes Centroamericanas (ADAPCCA) .....	59
C. Barreras no arancelarias y normas de origen .....	59
D. Programa aduanero de cumplimiento empresarial (PACE) .....	60
E. Ventanilla única de importaciones .....	62
F. Procedimiento Mesoamericano para el tránsito internacional de mercancías (TIM) .....	63
G. Comisión de facilitación de comercio exterior en Centroamericano .....	63
H. Sistema de alerta rápida de la Unión Europea .....	64

I. Observatorio MIPYMES .....	67
Bibliografía .....	71
Anexos .....	73

## Prólogo

En los últimos años, Centroamérica ha avanzado con más celeridad en el proceso de integración regional y se han dado importantes pasos en el proceso de modernización aduanera. No obstante, aún existen algunos limitantes para facilitar el intercambio comercial. En este contexto la realidad que enfrentan las pequeñas medianas empresas que se involucran en el comercio internacional dista mucho de la realidad que enfrentan las grandes empresas.

El presente estudio identifica las limitantes más importantes que afectan el comercio intrarregional y específicamente las relacionadas con los trámites de aduana y la logística de exportación con el objetivo de generar propuestas de mejorar, a partir de la adopción de buenas prácticas, que permitan agilizar el comercio regional en beneficio particularmente de las empresas más pequeñas.

El estudio se desarrolló en dos fases, la primera consistió en la investigación y diagnóstico y la segunda en la propuesta de mejoramiento. La metodología utilizada implicó la investigación en fuentes primarias y secundarias.

Como parte de la recopilación de información se realizaron un conjunto de entrevistas calificadas a representantes de asociaciones y gremiales, empresarios y funcionarios de instituciones públicas y privadas de cada uno de los países y como resultado se pudieron establecer el orden de prioridad, según la percepción de los entrevistados, los problemas en los procesos de logística y aduanas en Centroamérica, así como algunas recomendaciones para atenderlas.

Destacan dentro del conjunto de problemas identificados, los tiempos e inspecciones para obtener permisos especiales, la limitada institucionalidad de apoyo, problemas de capacitación del personal de aduanas, procedimientos y sistemas excesivos y deficiencias en infraestructura. Como parte de las acciones de mejora se hace énfasis implementación de sistemas de transmisión electrónica y la revisión de procedimientos para la simplificación de trámites y se indican recomendaciones para fortalecer la institucionalidad de apoyo a las Mipymes.

Sin duda este documento, que es el resultado de un esfuerzo conjunto de CENPROMYPE, CEPAL y DESCA/GTZ, será un insumo más que contribuirá a los esfuerzos que se realizan en toda la región para agiliza el comercio y permitirá abonar a la discusión y búsqueda de soluciones reales que permitan consolidar aún más el proceso de la Integración Regional.

Ingrid Figueroa  
CENPROMYPE



# I. Introducción

## A. Antecedentes

A partir de los últimos años se ha desarrollado un proceso de modernización de aduanas en Centroamérica, lo cual se refleja en la mejora de algunos métodos para controlar mercancías y de una agilización de trámites y flujo de comercio entre países. Además de esos progresos a nivel regional, otros avances referentes a la administración aduanera se reflejaron en el proyecto de diseño de aduanas conjuntas y en el impulso de un proyecto de Manual Único de Procedimientos Aduaneros.

Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, Panamá y Belice se reunieron en la Ciudad de Panamá, el 9 de marzo de 2006, en la Cumbre Extraordinaria con el propósito y la voluntad de continuar avanzando en la consolidación del Sistema de la Integración Centroamericana para fortalecerla institucionalmente como una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Bajo ese ámbito acordaron Instruir a los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda o Finanzas, de Economía o Comercio Exterior y de Agricultura del Sistema de Integración Económica Centroamericana, para que en coordinación con sus autoridades competentes, y tomando en cuenta las sensibilidades internas de los países en cuanto a los plazos que se establecen, profundizaran sus esfuerzos para agilizar los trabajos necesarios para lograr avances sustanciales en el proceso de unión aduanera.

En tal sentido, las autoridades se comprometieron con fechas límite, a suscribir el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua y el Régimen de Tránsito Comunitario, y el Convenio para la Creación de la Unión Aduanera Centroamericana, así como adoptar el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios.

Después de las negociaciones y análisis respectivos para cada instrumento, el CAUCA fue aprobado mediante Resolución 223-2008 COMIECO, en el mes de mayo 2008; el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica, fue suscrito en fecha 25 de abril 2006, en Costa Rica y el Convenio Marco para la Unión Aduanera fue suscrito por COMIECO el 12 de diciembre de 2007, en la ciudad de Guatemala.

Con el nuevo marco institucional, se ensayaron 4 modelos de administración aduanera: integrada, yuxtapuesta, trinacional y periférica, diseñados con el fin de aplicar diferentes formas en las que se podría administrar el comercio de la región para avanzar gradualmente con el establecimiento de una Unión Aduanera.

No obstante lo anterior y a pesar de los avances logrados en la transición hacia la Unión Aduanera, persisten ciertos obstáculos al comercio intrarregional que no permiten realizar de manera ágil el comercio entre los países de la región, generando costos elevados para los empresarios PYMES. Así en la reunión sostenida en diciembre del 2009, convocada por CENPROMYPE, los empresarios expresaron su preocupación con las diversas problemáticas presentadas en los actuales procesos de exportación.

Por todo lo anteriormente expuesto se hace necesario realizar los estudios que permitan identificar las limitantes a las que se ven enfrentados los empresarios PYMES en cuanto a los trámites en las diferentes aduanas y la logística de exportación, con el objetivo de plantear estrategias que ayuden a los exportadores a acceder de manera ágil y expedita a los mercados de Centroamérica.

## **B. Objetivos de la consultoría**

- Elaborar y presentar un diagnóstico de la situación actual en los trámites en las diferentes aduanas y puestos fronterizos, así como de logística de exportación en la región de C.A desde la perspectiva del empresario MIPYME y de marco institucional (Aduanas).
- Proponer y justificar apropiadamente estrategias y buenas prácticas que se pueden implementar en el corto, mediano y largo plazo para mejorar los procesos en frontera y en la logística de exportación para la PYMES.
- Proponer nuevas estrategias de acción conjunta con las diferentes instancias de gobierno y sector privado, para mejorar las operaciones de logística y homologación de los trámites aduaneros, como también de los planes de capacitación y de carreras para la formación de expertos en las actividades de logística de exportación.

## II. Proceso metodológico

### A. Marco conceptual

Para el presente documento hay dos conceptos que son básicos para el actual ámbito de estudio:

#### *Regional*

El término “regional” hace referencia a un ámbito supranacional que incluye el área geográfica de estudio. Específicamente el área de estudio comprende Centro América que incluye Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, y se incluye además a Panamá y Belice.

#### *Definición de MIPYME*

El presente estudio tomara el criterio establecido por CENPROMYPE de no generar una definición propia de MIPYME a nivel de región, sino que se partirá de los criterios oficiales dado por cada país de la región Centro Americana. En el cuadro siguiente podemos observar los criterios que aplican en cada país bajo estudio:

**CUADRO 1**  
**ORIGEN DE LA INFORMACIÓN Y DEFINICIÓN DE LA MIPYME EN CENTRO AMÉRICA**

País	Origen Información	Año	Criterio	Cuenta Propia	Micro Empresa	Pequeña Empresa	Mediana Empresa
Costa Rica	Estudio	2000	Sistema de puntos empleo		Hasta 10	Hasta 35	Hasta 100
	Diagnostico Nacional de MIPYMES	2008	Fórmula <sup>a</sup>		Si $P \leq 10$	$10 < P \leq 35$	$P > 100$
El Salvador	Encuesta/ Estudio/ Censo Económico	2004-2005	Número de Empleados	Sin Remunerados	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 100
			Ventas US \$	Menos de 5 715	Hasta 100 000	Hasta 1 000 000	Hasta 7 000 000
Guatemala	Censo Económico	1998	Número de Empleados		Hasta 10	Hasta 25	Hasta 60

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

			Número de Empleados	Hasta 10	Hasta 25	Hasta 150
Honduras	Estudios	2000	Ventas Mensuales US\$	Hasta 3 150	Hasta 9 375	Hasta 154 000
			Activos Mensuales	Hasta 2 400	Hasta 25 000	Hasta 200 000
Nicaragua	Estudio Estadístico	1996	Número de Empleados	Hasta 5	Hasta 20	Hasta 100
		1999	Número de Empleados	Hasta 5	Hasta 20	Hasta 100
Panamá	Estudio Estadístico	1998	Ingresos Brutos Anuales <sup>b</sup> US \$	Hasta 150 000	Hasta 1 000 000	Hasta 2 500 000
República Dominicana	Encuesta/ Estudio	1999-2000	Número de Empleados	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 100
			Ventas US \$	Hasta 60 000	Hasta 1 200 000	Hasta 5 000 000

Fuente: Basado en Pablo Angelelli, Rebecca Moudry, Juan José Llisterri. Institutional Capacities for Small Business Policy Development in Latin America and the Caribbean. Interamerican Development Bank, Sustainable Development Paper, 2006. Excepto El Salvador Fuente Ministerio de Economía Nueva Política de Competitividad MIPYME 2007.

Zevallos, Emilio. Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina. En revista de la CEPAL N°79.

<sup>a</sup> Donde P se define de la combinación de las siguientes variables: personal empleado, valor de las ventas anuales, valor de los activos fijos, valor de los activos totales. COSTA RICA, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas.

<sup>b</sup> Paridad uno a uno entre el dólar y el balboa.

## B. Metodología

La metodología de trabajo incluye dos fases:

### Fase 1. Investigación y diagnóstico

Se definen las fuentes de información, los instrumentos para recopilación de información, generando dos productos principales: Diagnóstico y recomendaciones generales.

#### *Fuentes primarias*

Comprende empresarios, instituciones públicas involucradas, organismos de apoyo, proveedores de servicios. Actores que viven día a día las problemáticas de los procesos del sistema de logística y aduanas:

- Sector empresarial, incluyendo gremiales y asociaciones,
- instituciones públicas por país,
- instituciones regionales.

Incluye visitas de campo en las diferentes aduanas de la región y entrevistas con los empresarios PYMES (incluyendo a las redes que promueve CENPROMYPE); asimismo consultas con los funcionarios de aduanas para constatar los hallazgos detectados y así conocer las prácticas de hecho o de derecho en el proceso de la internacionalización de las mercancías que se realizan en frontera.

Los instrumentos utilizados para recopilación de información incluyen entrevistas estructuradas, talleres o focus groups, visitas de campo para conocer de primera mano los problemas en las zonas de aduanas.

### *Fuentes secundarias*

La recopilación de información será realizada con:

- Estudios a nivel país y regionales,
- publicaciones de gremiales y asociaciones,
- publicaciones en Internet con su debida referencia,
- etc.

Esto incluye la revisión del marco legal comunitario, entre otros, la entrada del nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) (Resolución 223/2008-25 de Abril de 2008) y su Reglamento (RECAUCA) (Resolución 224/2008- 25 de Abril de 2008).

## **Fase 2. Propuesta de mejoramiento**

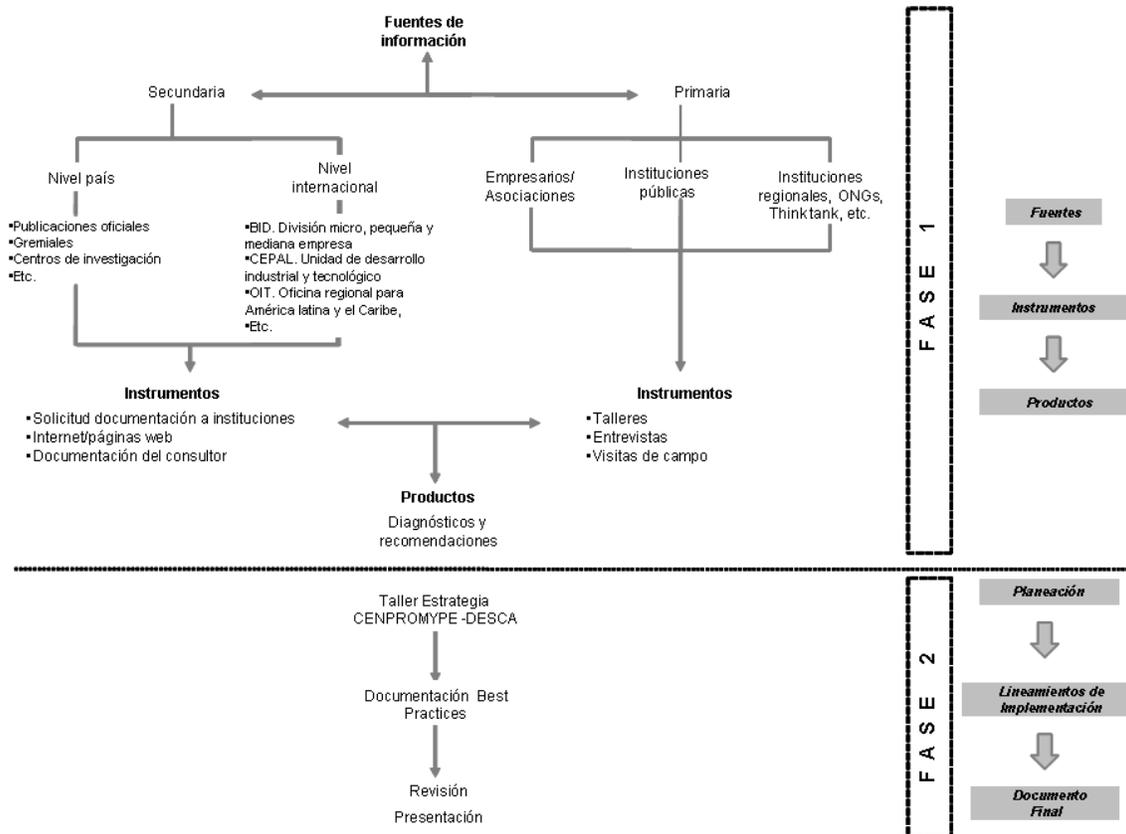
Corresponde a la generación de la estrategia de intervención, definiendo con CENPROMYPE, CEPAL y DESCA/GTZ los alcances y lineamientos estratégicos. Esta actividad incluye:

- Estrategias y buenas prácticas que se pueden implementar en el corto, mediano y largo plazo para mejorar los procesos en frontera y en la logística de exportación para la PYMES,
- documentación y el análisis más detallado de mejores prácticas acorde a los lineamientos de intervención, y finalmente la presentación y revisión de resultados,
- proponer nuevas estrategias de acción conjunta con las diferentes instancias de gobierno y sector privado, para mejorar las operaciones de logística y homologación de los trámites aduaneros,
- propuestas vinculadas a los planes de capacitación y de carreras para la formación de expertos en las actividades de logística de exportación,
- recomendaciones sobre estrategias y buenas prácticas que se pueden implementar en el corto, mediano y largo plazo para mejorar los procesos en frontera y en la logística de exportación; coherente con lo planes maestros de desarrollo del transporte regional y de política comunitaria Centroamericana.

Este punto se considera además vinculante al actual proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. La Unión Europea cuenta con un sistema de alertas rápidas (Sistemas de información sobre riesgos en las aduanas —RIF— y los Sistemas de alerta rápida en materia de productos de consumo y alimentos —RAPEX y RASFF—); esta permite conocer en forma oportuna a los exportadores, importadores y consumidores los problemas en aduanas y a lo interno de los mercados, a través de la suscripción mediante correo electrónico y la generación de una clave para acceder a la información.

El siguiente diagrama describe la metodología a aplicar.

**DIAGRAMA 1  
ESQUEMA METODOLÓGICO**



Fuente: Elaboración propia.

### III. Contexto: integración y comercio transfronterizo

#### A. Integración regional y comercio

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Donde participa la República Dominicana como Estado Asociado y los Estados Unidos Mexicanos, la República de Chile y la República Federativa del Brasil como Observadores Regionales.

Económicamente los siete países del comprenden 41.340 millones de habitantes en 521.605 kilómetros cuadrados, como se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO 2**  
**INDICADORES ECONÓMICOS 2008**

País	Población Millones	Superficie (Km2)	PIB Millones US\$	Índice de Desarrollo	PIB per cápita US\$
Belice	310	22 970	1 274	80	7 109
Costa Rica	4 467	51 100	26 238	48	10 180
El Salvador	7 106	21 041	20 373	103	5 255
Guatemala	13 344	108 889	33 694	118	4 568
Honduras	7 176	112 088	12 279	115	3 430
Nicaragua	5 594	130 000	5 723	110	3 674
Panamá	3 343	75 517	19 740	62	7 605
<b>TOTAL</b>	<b>41 340</b>	<b>521 605</b>	<b>119 321</b>		

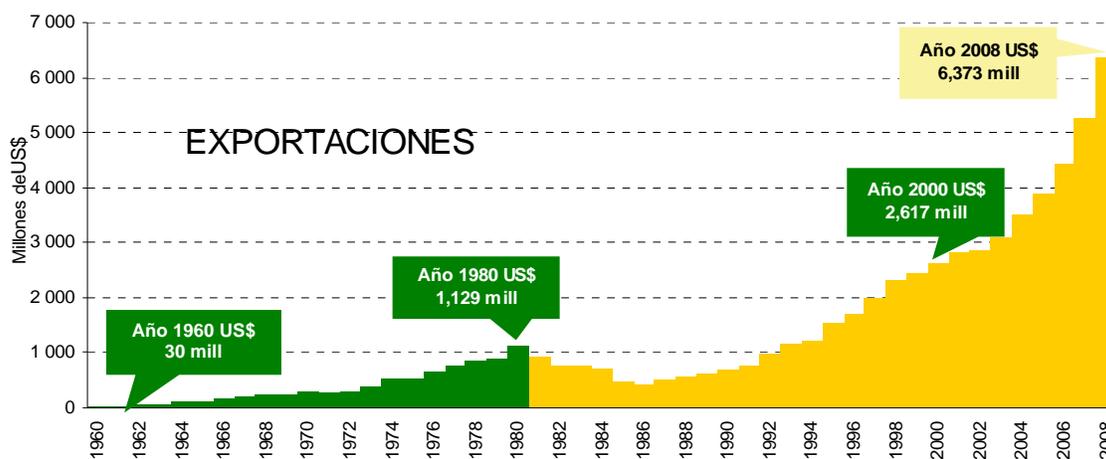
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.2007. Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.//PNUD.2008."Informe de Desarrollo Humano 2007/2008. Fondo Monetario Internacional.

El comercio intrarregional ha crecido sosteniblemente desde finales de los 80's, y el Mercado Común Centroamericano (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) es el segundo

socio comercial más importante de los países de la región al participar con el 20,4% de las exportaciones y el 12,7% de las importaciones, solamente atrás de Estados Unidos que es el principal socio comercial de la región Centroamericana al comprar el 31,6% de las exportaciones totales y vender el 33,4% de las importaciones totales.

En el periodo 1960-2008 el crecimiento promedio anual del comercio intrarregional se mantuvo a los niveles del 11,8% anual, mientras que las exportaciones extrarregionales crecieron a un 7,8%. Específicamente para el periodo 2000-2008 el crecimiento del comercio intrarregionales se mantuvo a los mismos niveles del 11,8%, mientras que las exportaciones extrarregionales cayeron al 7%.

**GRÁFICO 1**  
**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1960-2008**  
(Millones de US\$)



Fuente: SIECA. 2009. "Estado de la situación de la integración económica en Centroamericana".

El comercio intrarregional es diversificado, resaltando las mercancías manufacturadas y los medicamentos.

**CUADRO 3**  
**CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES PRODUCTOS DEL**  
**COMERCIO INTRARREGIONAL 2007**

Descripción	US\$ Millones	Participación
Medicamentos	257,3	12,29
Artículos para el transporte o envasado de plástico	137,6	6,57
Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte	129,5	6,19
Productos de panadería, pastelería o galletería	119,5	5,71
Agua, incluidas el agua mineral y gaseada, con adición de azúcar	115,5	5,52
Papel del tipo utilizado para papel higiénico y papeles similares	97,1	4,64
Productos laminados planos de hierro o acero sin alear	92,5	4,42
Hilos, cables y demás conductores aislados para electricidad	89,5	4,28
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado	82,7	3,95
Cajas, sacos (bolsas), bolsitas, cucuruchos	81,6	3,9
Agentes de superficie orgánicos (excepto el jabón)	81,1	3,88
Jabón, productos y preparaciones orgánicos tenso activos	79,8	3,81
Insecticidas, raticidas y demás antirroedores	79,1	3,78
Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos.	77,2	3,69
Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada	70,9	3,69
Barras de hierro o acero sin alear	67	3,2
Refrigeradores	60,4	2,89
Gas de petróleo	59,5	2,84
Aceite de palma y sus fracciones	52,9	2,53

(continúa)

Cuadro 3 (conclusión)

Preparaciones para salsas y salsas preparadas	47,9	2,29
Tubos y accesorios de tubería	47,7	2,28
Jugos de frutas u otros frutos	46,4	2,2
Quesos y requesón	42,4	2,03
Los demás tubos y perfiles huecos	39,6	1,89
Bajilla y demás artículos de uso doméstico	38	1,82
Total Principales productos de importación	<b>2 092,8</b>	<b>100%</b>

Fuentes: SIEGA. Sistema Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SEC).

## 1. Situación de las MIPYMES en la región

**CUADRO 4**  
**NÚMERO DE EMPRESAS EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA**

País	Año	MIPYMES	Micro	Pequeña	Mediana	% Micro	% Pequeña	% Mediana
Guatemala	1999	<b>173 699</b>	135 000	29 024	9 675	77,7	16,7	5,6
Honduras	2000		252 274	5 148				
Nicaragua	1999	<b>158 859</b>	153 621	4 526	712	96,7	2,8	0,4
Costa Rica	2008	<b>136 894</b>	94 457	35 592	6 845	69	26	5
Panamá	1998	<b>40 985</b>	34 235	5 601	1 149	83,5	13,7	2,8
El Salvador	2005	<b>174 406</b>	158 574	13 208	2 624	90,52	7,54	1,50
Rep. Dominicana	1999	<b>355 175</b>	344 845	8 480	1 850	97,1	2,4	0,5
<b>TOTAL</b>		<b>728 718</b>	1 173 006	101 579	22 855			

Fuente: Nicaragua: GTZ (1999) P.37; Costa Rica: Diagnostico Nacional de MIPYMES. UNED. 2008. Guatemala: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998-1999. Honduras: CID/GALLUP (2000). "Estudio de Micro y Pequeña Empresa No Agrícola en Honduras. Y, Guerrero Liliana (2001). "Diagnostico de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Honduras". CONAMIPYME. Panamá: CEPAL, Micro Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina, Emilio Zevallos.2003. República Dominicana: Encuesta Nacional de Micro y Pequeña Empresa en la República Dominicana.1999. El Salvador: VII Censo Económico 2005 del Ministerio de Economía.

### El Salvador

El VII Censo Económico 2005 del Ministerio de Economía reporta 174.406 establecimientos MPYMES, de los cuales el 66,14% (115.351) se encuentran en el sector comercio, el 18,4% en la prestación de servicios (32.016), 12,9% en actividades industriales (22.506) y el 2,3% en Transporte (4.024). En el resto de sectores (electricidad, construcción y agroindustria) presentan una participación menor al 1%.

### Nicaragua

Las MIPYME representan más del 90 por ciento del universo empresarial, se estima que aportan cerca del 60 % del empleo total y que las aportaciones al PIB pueden llegar hasta un 40 %; en términos de exportaciones pueden representar hasta el 40 % del total<sup>1</sup>. Esas cifras no están respaldadas por estadísticas, sin embargo según la información del último estudio cuantitativo del sector (GTZ, 1999), el número total de MIPYMES es 158.859 empresas de las cuales el 96,7% (153.621) son Microempresas; el 2,8% (4.526) Pequeñas Empresas y el 0,4% (712) representan Medianas Empresas. Con respecto a los sectores económicos las MIPYMES tienen una participación del 18,9% en la industria, el 56,2% en el comercio y el 12,6% en el sector servicios.

<sup>1</sup> Según el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (SECEP, Gobierno de Nicaragua, 2004).

## Costa Rica

Para el año 2000 se estimó un total de 73.518 MIPYMES compuestas por 79,7% (58.620) Microempresas y el 20,3% (14.898) Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES); las cuales tenían una participación 19% en el sector manufactura del, un 33% en el sector comercio y un 48% en el sector servicios (incluye transportes y comunicaciones)<sup>2</sup>.

En el año 2008 el Observatorio de MIPYMES junto con la Universidad Estatal a distancia (UNED) presentaron el primer diagnóstico nacional de MIPYMES de Costa Rica, el cual sostiene que a diciembre 2007 el 97,85% de las empresas formales en Costa Rica son MIPYMES, de las que el 68,8% son Microempresas, el 26,5% son Pequeñas y el 4,74% son medianas; generando el 48,4% del empleo en el sector privado. Las MIPYMES se dedican en un 51,32% al sector servicios, un 24,13% al sector comercio, un 12,7% a la agricultura y un 7,72% a la industria manufacturera.

## Guatemala

Para 1999 del total de empresas guatemaltecas el 77,7% (135.000) se constituían como Microempresas; el 16,7% (29.024) como Pequeñas Empresas y el 5,6% (9.675) como Medianas Empresas sumando un total de 173.699 MIPYMES; de ellas el sector PYME tuvo una participación del 16%, 47% y 37% en el sector manufactura, comercio y servicios respectivamente<sup>3</sup>.

## Honduras

Si bien no existe un catastro acabado ni actualizado de las MIPYME en el país, se estima que más del 72% de la población se emplea en este tipo de empresas. Estimaciones recientes y muy generales, señalan que existen unas 260.000 MIPYMES<sup>4</sup>. Para el año 2000 se estimaron que del total de empresas 252.274 se constituían como microempresas y 5.148 como pequeñas empresas<sup>5</sup>.

## Panamá

El total de MIPYMES en Panamá para el año 1998 es de 40.985 empresas de las cuales el 83,5% (34.235) se constituyen como Microempresas, el 13,7% (5.601) como Pequeñas Empresas y el 2,8% (1.149) como Medianas empresas. La participación sectorial de las MIPYMES para ese año representó el 8% en el sector manufactura, el 55% en el sector comercio y el 36% en el sector servicios<sup>6</sup>.

## República Dominicana

En el año de 1999 se registraron un total de 355.175 MIPYMES, de las cuales el 97,1% (344.845) se constituyeron como Microempresas; el 2,4% (8.480) como Pequeñas Empresas y el 0,5% (1.850) como Medianas Empresas<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1998 del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y en estudios del Instituto Nacional de Aprendizaje, de la OIT y de FUNDES.

<sup>3</sup> Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998-1999, sin incluir el segmento agrícola.

<sup>4</sup> Estimación realizada por periódico La Prensa, en base a Encuesta Gallup Covelo, 2000; INE 2000; Banco Central de Honduras; INE y GTZ, 1 de mayo 2005, p. 47.

<sup>5</sup> CID/GALLUP (2000). "Estudio de Micro y Pequeña Empresa No Agrícola en Honduras. Y, Guerrero, Liliana (2001). "Diagnostico de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Honduras". CONAMYPE. Tegucigalpa. (No se incluye al Sector Agrícola).

<sup>6</sup> Datos del Directorio de Establecimientos que prepara la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1998.

<sup>7</sup> Encuesta Nacional de Micro y Pequeña Empresa en la República Dominicana, 1999. FONDOMICRO. Estimación de Nogales y Asociados (2000), "Lineamientos para el Apoyo a la Microempresa en República Dominicana". Documento de trabajo BID.

## 2. Empresas se están regionalizando

Como lo señala el documento de “Estrategia Regional 2007-2013” de la Comunidad Europea, se tiene amplio conocimiento de casos de aumento de inversiones intra-regionales en empresas Centroamericanas, tales como servicios financieros, especialmente bancarios, hoteles y restaurantes, distribución y centros comerciales, líneas aéreas, y en el sector alimentación y bebida entre otros. Adicionalmente el “Central American Report” (2007) identifica tres tendencias principales en la evolución de las empresas regionales:

- Las empresas regionales se han desarrollado como parte de una estrategia de expansión de mercados,
- se han dado fusiones y adquisiciones de empresas regionales por compañías externas a la región,
- algunas empresas regionales han realizado inversiones fuera del MCCA.

La regionalización de empresas ha sido más obvia en el sector servicios con la participación de grandes grupos empresariales en bienes y raíces, y turismo, y menos en manufactura.

Ocasionalmente las empresas regionales se expanden en la región y después son compradas por otras empresas fuera de Centro América, lo cual es un medio de capitalización y/o acceso a tecnologías de multinacionales, como ha sido el caso de la entrada de Wal-Mart, GE Capital, CITIBANK, Scotia bank, y HSBC. Solamente para el 2007 la inversión intrarregional se estima en más de \$1,200 millones (Fuente: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, Banco Central de Honduras, Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera y CEPAL, "Inversión extranjera en América Latina y el Caribe").

## 3. A nivel político también se tienen avances

El Sistema de Integración Centroamericana ha logrado libre movilidad de personas y mercancías desde Guatemala hasta Nicaragua. Sin embargo una de los grandes retos es la implementación de la Unión Aduanera Centroamericana.

El Tratado General de Integración Centroamericana, estableció la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana que significa la sustitución de los diversos territorios aduaneros por uno solo y la eliminación de los derechos aduaneros para todos los productos procedentes de la propia región, así como la aplicación de idénticos aranceles y restricciones a terceros países.

Este objetivo está aún en espera de ser alcanzada por la aplicación de metas de desgravación diferentes en acuerdos comerciales con terceros por parte de los países centroamericanos que restringe la aplicación del arancel externo común, y a muchas reglas y denominaciones.

Del total de 6.383 rubros arancelarios del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), 6.108 rubros se encuentran armonizados, lo que representaba 95,7%, mientras que 275 (4,3%) aún no lo están<sup>8</sup>. Existen excepciones a estos niveles para atender situaciones especiales tales como: criterios de carácter fiscal, compromisos multilaterales adquiridos en la OMC y situaciones propias de alguna rama de producción centroamericana.

Uno de las principales áreas de trabajo es la armonización tributaria y el mecanismo de recaudación de los ingresos tributarios que contempla:

- Convenio de asistencia mutua y cooperación técnica entre las administraciones tributarias y aduaneras de Centro América,
- Convenio de compatibilización de los sistemas tributarios de los Estados parte de la Unión Aduanera Centroamericana,

---

<sup>8</sup> SIECA. “Estado de la Situación de la Integración Económica Centroamericana”. 2009.

- registros, principalmente de alimentos y bebidas, medicamentos, insumos agropecuarios e hidrocarburos,
- armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias,
- armonización de medidas de normalización,
- Marco Jurídico institucional.

#### **4. Expectativas de la integración regional**

Toda esta información plantea un escenario donde la región mesoamericana está acelerando su integración económica, y como región representa la principal área de comercio para los países miembros, aunque con una fuerte dependencia comercial de USA.

La tasa de crecimiento del comercio intrarregional del MCCA del 2000-2008 supera el comercio extrarregional en 4,8 puntos porcentuales. El comercio extrarregional está centrado en productos agroindustriales tradicionales como Café, Bananos, Azúcar y frutos diversos, con más del 40% exportado en el 2007. Sin embargo el comercio intrarregional incluye productos con mayor valor agregado como medicamentos, plásticos, preparaciones alimenticias, papel, productos laminados, y cables que contabilizan el 50% de las exportaciones dentro del MCCA. Así también es factible identificar los flujos de capitales dentro de la región y la regionalización de empresas, principalmente en el sector servicios.

Paralelo a este proceso de mutua dependencia comercial, se trabaja a nivel del SICA en la implementación de todo el proceso de integración económica centroamericano que incluye:

- a) El perfeccionamiento de la zona de libre comercio,
- b) el perfeccionamiento del arancel externo común,
- c) la constitución de la unión aduanera centroamericana,
- d) la libre movilidad de los factores productivos,
- e) la integración monetaria y financiera.

Adicionalmente se debe trabajar en el perfeccionamiento de las políticas regionales en los sectores turístico, agropecuario, industrial, comercial, protección al consumidor, normas técnicas, infraestructura, servicios, inversión, servicios financieros, propiedad intelectual y servicios profesionales<sup>9</sup>.

Se han logrado avances en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el desarrollo de la Unión Aduanera Centroamericana con un arancel externo común, sin embargo el tercer paso en la integración económica centroamericana sería la consolidación de un mercado común centroamericano, mediante la libre movilidad de todos los factores de la producción, particularmente el trabajo y el capital. Un mercado común, en teoría, traería muchas ventajas para la región, ya que facilitaría el comercio intrarregional, aumentaría la competitividad y mejoraría las oportunidades de inversiones contribuyendo así a un mayor crecimiento y desarrollo.

### **B. Revisión documental: Situación actual del comercio transfronterizo en Centro América**

En el anexo se incluye una lista de documentos revisados para diagnosticar la situación actual del comercio transfronterizo en la región, incluyendo marcos legales y acuerdos comerciales que pueden

---

<sup>9</sup> Kasteng, Jonas. "Utopía y Realidad: Integración Económica Centroamérica y los Esfuerzos Empresariales Regionales". Banco Centroamericano de Integración Económica.

favorecer el desarrollo del comercio intrarregional. Resalta el hecho de que estos estudios no permiten contar con información específica a nivel de MIPYMES.

En las diversas fuentes identificadas resaltan tres documentos que proveen información sobre la situación actual de los procesos de logística y aduana en Centro América:

- Doing business: Comercio Transfronterizo,
- índice de desempeño logístico,
- ranking de infraestructura de América Latina.

**CUADRO 5**  
**LATINOAMÉRICA-RANKING COMERCIO TRANSFRONTERIZO**

Ranking	País	Puntuación
1	Chile	67,96
2	Panamá	63,93
3	México	62,57
4	Colombia	60,99
5	Brasil	60,62
6	Trin. y Tob.	60,59
7	Rep. Dom.	55,71
8	Perú	55,69
9	Uruguay	51,94
10	El Salvador	47,26
11	Costa Rica	42,58
12	Argentina	40,90
13	Venezuela (Rep. Bol. de)	39,91
14	Guatemala	39,75
15	Cuba	39,14
16	Jamaica	36,69
17	Honduras	36,00
18	Paraguay	35,14
19	Ecuador	34,72
20	Belice	32,06
21	Bolivia (Est. Plur. de)	32,03
22	Nicaragua	30,80
23	Haití	21,11

Fuente: Elaboración propia en base a datos del "Doing business 2009", de un total de 181 economías.

### **Doing business: Comercio Transfronterizo**

Doing business recoge los procedimientos y los documentos asociados, tiempo y costo, para la importación y exportación de mercancías, comenzando con el acuerdo contractual entre las dos partes y terminando con la entrega de las mercancías.

Doing Business 2009, es el sexto de la serie de informes anuales y en cuanto al ranking del indicador de Comercio Transfronterizo según cuadro siguiente se muestra la dispersión de los países en estudio, donde se tienen países como Panamá que se ubica entre las primeras posiciones a nivel mundial y la mejor posición a nivel de Latinoamérica, hasta países como Honduras y Guatemala que se posicionan muy cercanos a los últimos lugares en el ranking.

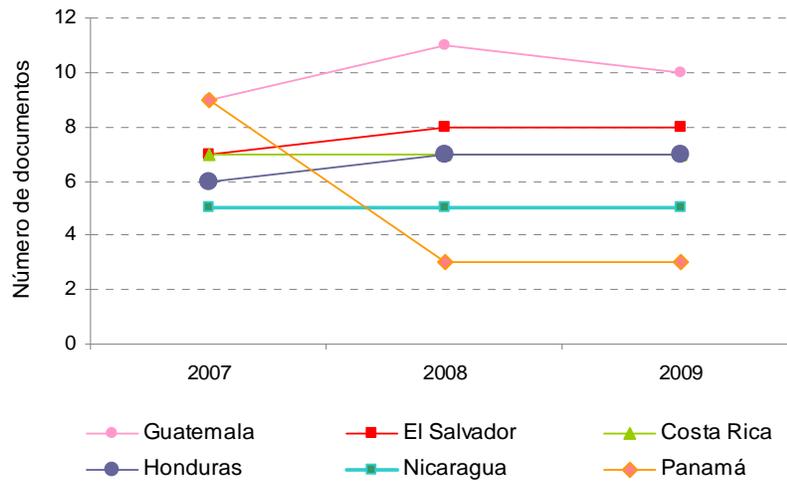
El Doing Business 2009 reporta que en América Latina se realizaron 30 reformas en materia de reglamentación para el desarrollo de empresas entre junio de 2007 y junio de 2008, de las cuales 7 reformas se realizaron en países de Centroamérica. "El área que concentra el mayor número de reformas normativas en la región sigue siendo la facilitación del comercio, seguida por los cambios que simplifican los trámites para la apertura de una empresa", afirma Sylvia Solf, autora principal del informe. Agregó que "Los países de Centroamérica están cada vez más comprometidos con los programas de reformas, y en esta región El Salvador es ejemplo clave incluso para todos los países de América Latina", en el tema de comercio transfronterizo las principales reformas a nivel de Centroamérica se describen a continuación.

El Salvador la modernización del sistema aduanero, la reducción del número de inspecciones físicas y la obtención de beneficios constantes gracias a la unificación de los trámites permitió reducir el tiempo de exportación y el de importación.

Honduras facilitó la importación mediante la eliminación del requisito de legalización consular de los documentos comerciales.

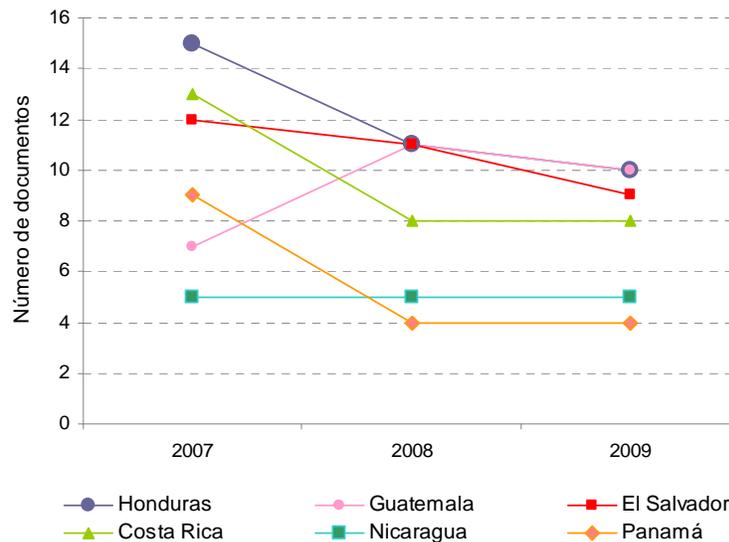
Las siguientes gráficas muestran el comportamiento de los sub-indicadores de Comercio Transfronterizo de los últimos tres años para los países de Centroamérica:

**GRÁFICO 2**  
**DOING BUSINESS: DOCUMENTOS PARA EXPORTAR**  
**COMPARATIVO PARA CENTROAMÉRICA**



Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business 2009.

**GRÁFICO 3**  
**DOING BUSINESS: DOCUMENTOS PARA IMPORTAR COMPARATIVO**  
**PARA CENTROAMÉRICA**



Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business 2009.

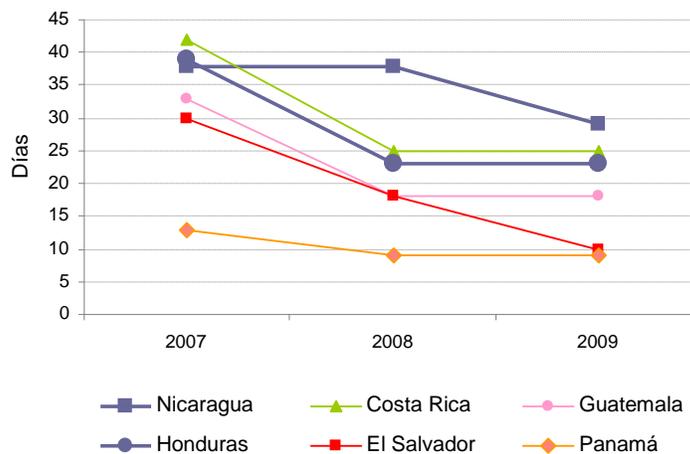
Un estudio citado por el Doing Business revela que por cada nueva autorización que tiene que obtener una empresa, el comercio internacional experimenta una reducción del 4,2%.

Según el ítem de Comercio transfronterizo, que cuantifica los procedimientos para importar y exportar, en 2009 Nicaragua y Panamá reportan un número de documentos requeridos menor al promedio a nivel de América Latina y el Caribe de 6,9 para exportar y 7,4 para importar.

Panamá es el único país que muestra una reducción considerablemente del número de documentos para exportar pasando en el periodo de 9 documentos a solo 3, muy cercano del menor número de documentos que a nivel mundial son requeridos para este proceso en 2009 por Francia (2). En cuanto a la documentación requerida para importación el comportamiento ha sido diferente, pues tanto Costa Rica, como Honduras y Panamá requieren de 5 documentos menos que al inicio del periodo, y en El Salvador también ha habido una reducción de 3 documentos, el más cercano al menor número de documentos requeridos para este último proceso a nivel mundial en 2009 es Panamá, que con 4 documentos solicitados se acerca a los 2 requeridos en Francia.

**GRÁFICO 4**

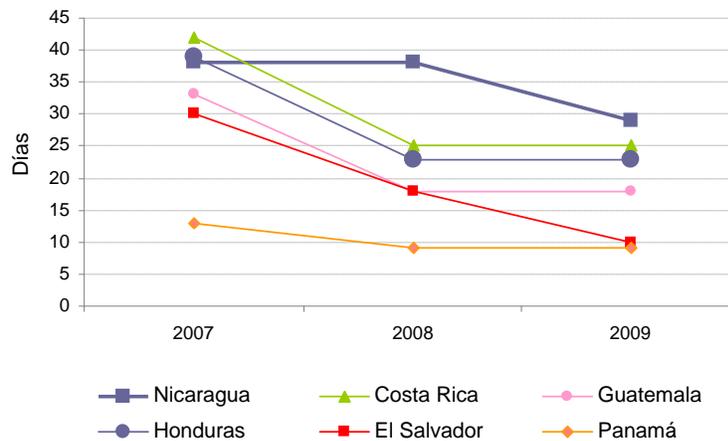
**DOING BUSINESS: TIEMPO PARA EXPORTAR COMPARATIVO PARA CENTROAMÉRICA**



Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business 2009.

**GRÁFICO 5**

**DOING BUSINESS: TIEMPO PARA IMPORTAR COMPARATIVO PARA CENTROAMÉRICA**



Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business 2009.

Cuanto más tiempo se emplee para el proceso de exportación o importación, menor será la probabilidad de que un comerciante pueda entrar oportunamente en el mercado de otros países. El Doing Business cita un estudio reciente de 126 economías en el que se ha calculado que cada día de demora en exportar equivale a un costo del 1% del volumen de comercio.

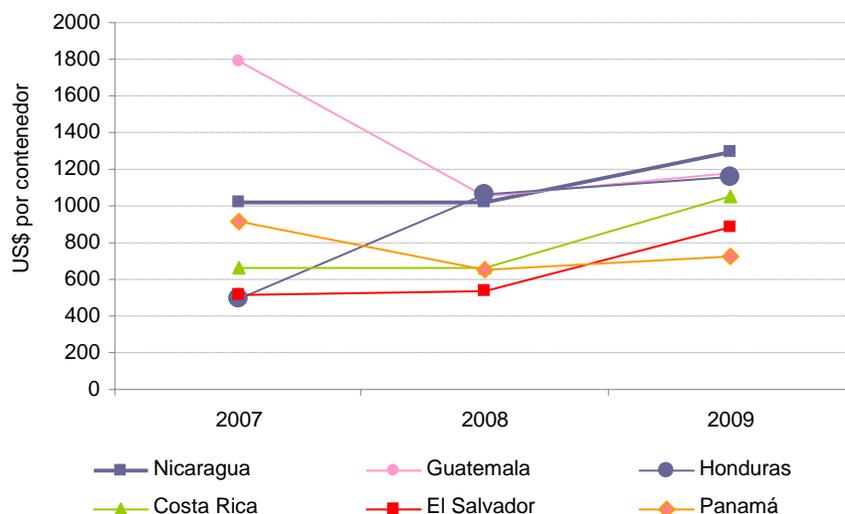
En tiempo para exportar e importar, en Doing Business es medido por el tiempo estimado para la preparación de documentación, despacho en aduana y controles técnicos, manejo en la terminal y en el puerto, y transporte por el interior.

Para Doing Business 2009 Costa Rica, El Salvador y Panamá mejoran el promedio a nivel de América Latina y el Caribe en días para exportar (19,7) y son El Salvador, Guatemala y Panamá quienes mejoran también el tiempo promedio pero para la importación (22,3).

En el periodo en cuanto al tiempo para exportar este ha sido reducido por todos los países, pero mayormente por Costa Rica, que durante el periodo restó 18 días a este proceso. Sin embargo tal y como lo muestran los gráficos sigue aun muy lejano a los 9 días que actualmente se requieren para dicho trámite en Panamá. Este último se encuentra un tanto cercano al menor tiempo a nivel mundial 2009 de 5 días que transcurren en países como Singapur, Dinamarca y Estonia.

En cuanto al tiempo para realizar los trámites de importación, este también ha sido reducido por todos los países durante el periodo, pero esta reducción es significativamente mayor en países como El Salvador (-20), Costa Rica (-17), Honduras (-16) y Guatemala (-15). De estos, únicamente El Salvador se encuentra cercano a los 9 días requeridos en Panamá, que es el menor tiempo en la región. Aunque aun con algunos días de diferencia de los 3 reportados en Singapur, que es el menor tiempo a nivel mundial para 2009.

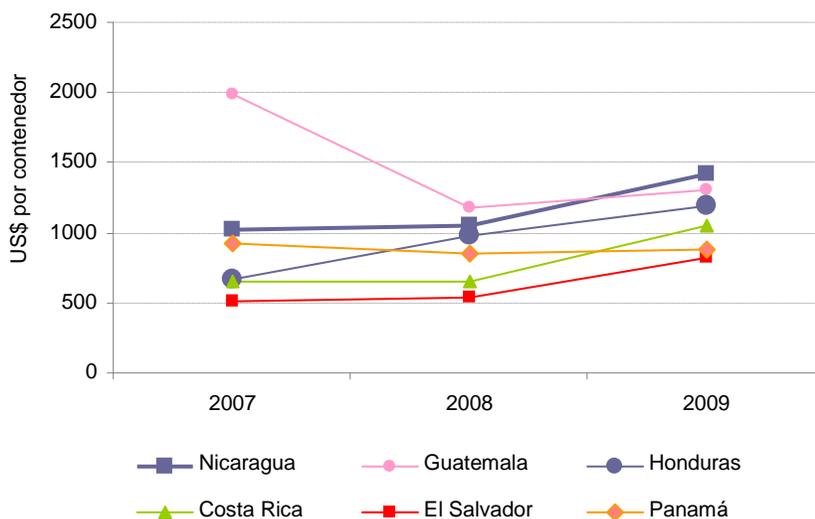
**GRÁFICO 6**  
**DOING BUSINESS: COSTOS DE EXPORTACIÓN COMPARATIVO PARA CENTROAMÉRICA**



Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business 2009.

### GRÁFICO 7

#### DOING BUSINESS: COSTOS DE IMPORTACIÓN COMPARATIVO PARA CENTROAMÉRICA



Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business 2009.

En cuanto a los costos asociados al proceso de exportación e importación, en 2009 todos los países a excepción de Honduras muestran costos por debajo del promedio para América Latina y el Caribe de \$1.229,8 para exportar y de \$1.384,3 para importar.

Solo Panamá y Guatemala muestran reducción del costo del proceso de exportación e importación, aunque únicamente para el periodo 2007-2008, ya que este costo se ve aumentado en todos los países para el periodo 2008-2009.

El menor costo de exportación 2009 lo reporta Panamá con \$729 y el de importación El Salvador con \$820, que aún lejanos del menor costo de exportación a nivel mundial de \$450-456 y también del menor costo de importación de \$ 439-450 que Malasia y Singapur reportan en 2009.

### Índice de desempeño logístico

El informe publicado por el Banco Mundial del Índice de Desempeño Logístico 2007 (LPI 2007 por sus siglas en inglés), mide la capacidad de los países de conectarse con los mercados mundiales; se basa en una encuesta de los operadores a fin de identificar los lugares en que es fácil o difícil transportar bienes de un país a otro, introducirlos en instalaciones portuarias o extraerlos de ellas, o trasladarlos más allá de fronteras nacionales proporcionando información sobre la logística de los países, midiendo el rendimiento a lo largo de la cadena de suministro logístico dentro de un país.

Según informe del Banco Mundial, un LPI alto tiende a generar una oferta exportable más diversificada, constituyendo un instrumento de evaluación interactiva creada para ayudar a los países a identificar los desafíos y oportunidades que enfrentan en su desempeño en la logística comercial y lo que pueden hacer para mejorar su rendimiento.

De acuerdo al índice de desempeño logístico del Banco Mundial, algunos puntos relevantes a mencionar para la región son:

- En varios países de Latinoamérica las importaciones tardan mucho en llegar al consignatario desde el momento de su desembarco, a nivel de Centroamérica se mencionan a Costa Rica y Panamá,

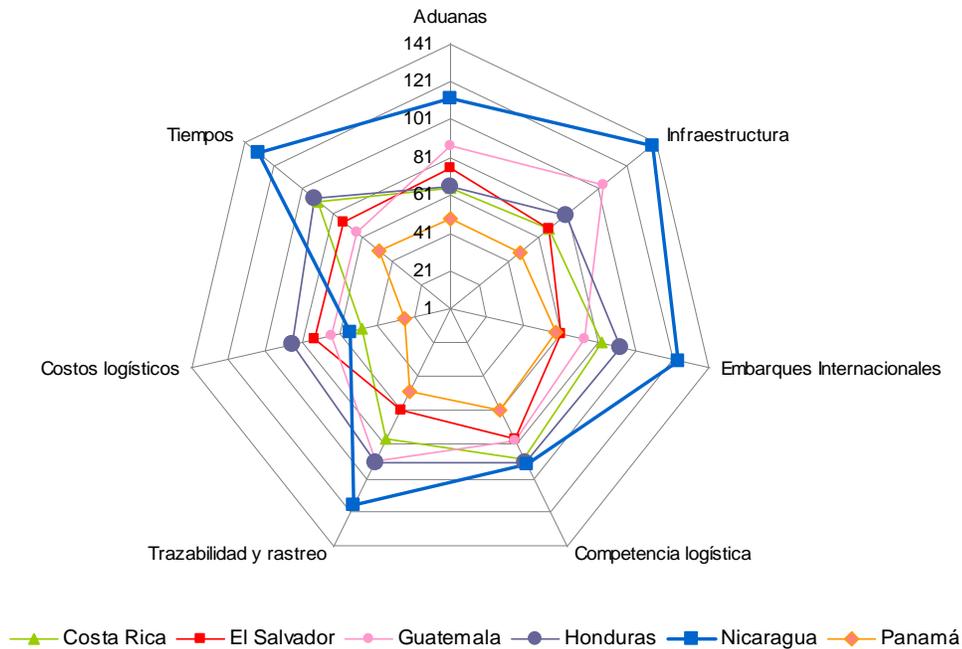
- el elevado costo promedio del transporte terrestre en Costa Rica, Haití, Honduras y Nicaragua, se debe a la deficiencia de los corredores de transporte continentales y a los elevados costos portuarios,
- asimismo, en Nicaragua el costo de mover un contenedor de 40 pies o un semirremolque duplica el promedio regional a pesar del reducido tamaño del país.

**CUADRO 6  
LATINOAMÉRICA-RANKING ÍNDICE DE DESEMPEÑO LOGÍSTICO**

Ranking	País	Puntuación
32	Chile	3,25
45	Argentina	2,98
54	Panamá	2,89
56	México	2,87
59	Perú	2,77
61	Brasil	2,75
66	El Salvador	2,66
69	Venezuela (Rep. Bol. de)	2,62
70	Ecuador	2,60
71	Paraguay	2,57
72	Costa Rica	2,55
75	Guatemala	2,53
79	Uruguay	2,51
80	Honduras	2,50
82	Colombia	2,50
96	República Dominicana	2,38
107	Bolivia (Est. Plur. de)	2,31
122	Nicaragua	2,21

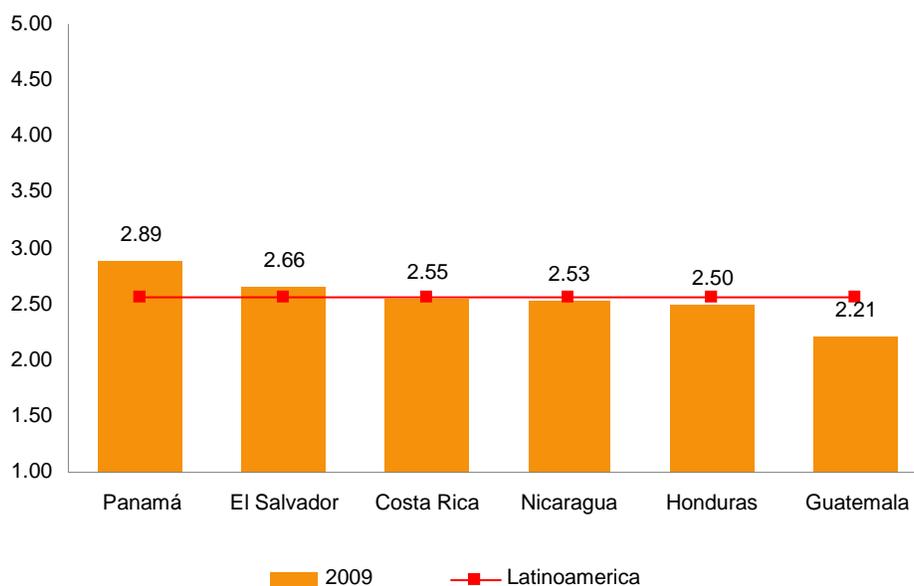
Fuente: Elaboración propia en base a datos del "The Logistics Performance Index and Its Indicators 2007", de un total de 150 países.

**GRÁFICO 8  
CENTROAMÉRICA EN LAS CALIFICACIONES DE DESEMPEÑO LOGÍSTICO AÑO 2007**



Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business 2009.

### GRAFICO 9 ÍNDICE DE DESEMPEÑO LOGÍSTICO 2007. COMPARATIVO PARA CENTROAMÉRICA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del "The Logistics Performance Index and Its Indicators 2007", de un total de 150 países.

### Ranking de Infraestructura de América Latina

Latinoamérica está rezagada frente a países del Asia y países de ingresos medios en materia de infraestructura. Esto es infraestructura de carreteras, agua, electricidad, telecomunicaciones, puertos, penetración de Internet, etc. En América Latina la inversión en infraestructura apenas llega a un monto equivalente del 1,3% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el mundo está en un 2,2% y Asia supera el 5%.

En el Ranking de Infraestructura de América Latina para 2008, elaborado por América Economía en conjunto con la consultora especializada CG/LA de Washington DC, entre los países de Centroamérica resalta únicamente Panamá, que destaca en cuanto a infraestructura portuaria y logística en todo el hemisferio, incluso puertos en la costa del Golfo y la costa Este de Estados Unidos están invirtiendo en preparación para la explosión de embarcaciones post-Panamax, una vez que el canal se complete en 2014. El resto de países en estudio se ubica por debajo de la media para Latinoamérica.

Entre algunas de las deficiencias que muestra el sector transporte en la región centroamericana se encuentran:

- Capacidad limitada, deterioro y falta de mantenimiento de carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles,
- limitaciones para el acceso real al financiamiento público que proporcionan las entidades financieras internacionales,
- marco legal y regulatorio no idóneo para la atracción de capital privado al sector,
- deficiencias de índole organizacional e institucional en cada país.

**CUADRO 7**  
**RANKING DE INFRAESTRUCTURA DE AMÉRICA LATINA PARA 2008**

Ranking	País	Puntuación
1	Chile	15,44
2	Colombia	12,37
3	Panamá	11,88
4	Jamaica	11,39
5	Uruguay	10,41
6	Argentina	10,39
7	República Dominicana	10,05
8	México	10,00
9	Brasil	9,92
10	Trinidad y Tobago	9,80
11	Cuba	7,72
MEDIA		7,65
12	Costa Rica	6,98
13	Venezuela (Rep. Bol. de)	6,37
14	Paraguay	6,00
15	Guatemala	5,76
16	Bolivia (Est. Plur. de)	5,39
17	El Salvador	4,90
18	Honduras	4,66
19	Ecuador	4,29
20	Perú	4,17
21	Belice	3,19
22	Haití	2,70
23	Nicaragua	2,21

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ranking de Infraestructura de América Latina para 2008, elaborado por América Economía -CG/LA de Washington DC.

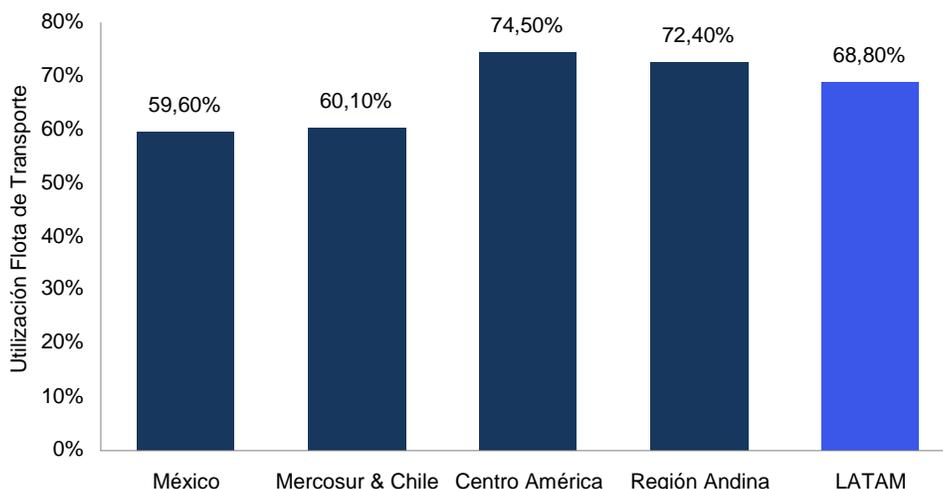
Las deficiencias en infraestructura se manifiestan en ciertos aspectos esenciales como los costos logísticos, los niveles de inventarios y el porcentaje de bienes que no llega a los mercados. Estas deficiencias pueden repercutir sobre la economía regional con altos costos de operación en el manejo de productos y, por ende, en la pérdida de competitividad.

Según Balassa, para iniciar un círculo virtuoso entre transporte y comercio, en los países en desarrollo, habrá que adoptar medidas para mejorar los medios de transporte, así como unificar los reglamentos de este y equiparar sus gastos.

El Plan Puebla-Panamá ofrece una perspectiva de integración regional y coordinación de esfuerzos locales que vale la pena aprovechar. Debe considerar el papel de dos países importantes en el PPP como son México y Colombia, quienes han logrado niveles importantes de crecimiento y son líderes regionales en temas de logística, distribución y producción manufacturera.

En eficiencia del transporte los indicadores son interesantes con algún potencial de optimización pero son los mejores de la región, atribuible a las distancias más cortas de la región y a una concentración de la operación a nivel nacional y no regional; es además explicable un proceso de mejoramiento sostenido del sector transporte regional.

**GRAFICO 10**  
**UTILIZACIÓN DE LA FLOTA DE TRANSPORTE POR REGIÓN**



Fuente: Latinoamérica-Ranking Infraestructura 2008.

## Aduanas

En evaluaciones comparadas recientes del Banco Mundial y su iniciativa REDI (2005), es claro que el tema aduanero es un desafío para la integración regional y para la globalización de la región. Guatemala, Nicaragua y Honduras clasifican en los niveles más bajos de eficiencia aduanera en el mundo, lo cual afecta la competitividad de importadores y exportadores de la región. Se hace indispensable pensar en el tema aduanero en conjunto con una estrategia de plataforma logística en Honduras, si se piensa atraer inversión y usuarios de servicios logísticos al país y a esta operación.

A pesar de los avances logrados en la transición hacia la Unión Aduanera, persisten ciertos obstáculos al comercio intrarregional que no permiten realizar de manera ágil el comercio entre los países de la región, generando costos elevados para los empresarios PYMES.

Muchos empresarios se enfrentan aun a numerosos obstáculos a la exportación o importación de mercancías, incluidos los retrasos en la frontera. Estos obstáculos incluyen aranceles, cuotas y distancia de mercados, que puede aumentar en gran medida el costo de los bienes o evitar por completo el comercio.

Una mayor liberalización del comercio debe ir acompañada por políticas complementarias en otras áreas como la mejora de aduanas aéreas y marítimas y de normas técnicas, además de una mayor coordinación y armonización de políticas, mayores inversiones en infraestructuras. Todo lo que suponga avanzar en el terreno del comercio ayudará a aumentar el acceso efectivo a los mercados.



## IV. MIPYMES: La logística y aduanas regionales

Como resultado del proceso de entrevistas se identifican un total de 18 iniciativas de reforma o mejoras a procesos de logística y aduanas en Centroamérica, sin embargo es importante considerar que esta identificación se basa en la percepción de los empresarios, quienes también reconocen que existe falta de información en los temas de comercio regional. De las 18 reformas identificadas catorce (77.8%) se identifica en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Las reformas identificadas en orden descendente en base al número de países mencionados incluyen:

- Automatización de sistemas/transmisión electrónica (firma electrónica),
- simplificación de trámites al revisar procedimientos,
- mecanismos de apoyo a las empresas/servicios a usuarios,
- mejoras a la Ventanilla Única de Comercio Exterior,
- integración regional,
- ventanilla única de importaciones,
- PACE,
- sistemas de gestión de riesgo.

Estas reformas muestran una tendencia hacia la implementación de sistemas de transmisión electrónica y la revisión de procedimientos, lo cual también es coherente con los esfuerzos realizados dentro de la Unión Aduanera para la implementación del Sistema de Información Aduanero Unificado de Centroamérica (SIAUCA), que incluye los cruces de información entre las Administraciones Aduaneras y Tributarias-impuesto (SIAUCA nacional).

Respecto a los problemas principales que se identifican en orden de mención incluyen:

- Tiempos e inspecciones para obtener permisos especiales,
- limitada institucionalidad de apoyo de los gobiernos,
- personal de aduanas – problemas de capacitación técnica,
- corrupción,
- procedimientos y sistemas excesivos,

- personal de aduanas – falta de facilitación y servicio,
- limitadas áreas de patio/almacenaje,
- falta de información de las MIPYMES,
- áreas inspección no adecuadas,
- conectividad –carreteras de acceso,
- seguridad – robos en carreteras,
- sistemas de gestión de riesgos en aduanas,
- fallas en sistemas electrónicos (hardware, software).

Es importa importante señalar que se ha avanzado en la facilitación de la exportación desde el país de origen, pero muchos de los problemas se dan principalmente para los procesos de importación, tanto para importar materias primas como para introducir productos a otros mercados regionales.

La automatización de sistemas e implementación de procedimientos electrónicos facilitan la obtención de permisos especiales, ayudan a disminuir los procedimientos excesivos y la discrecionalidad de los funcionarios, favoreciendo la disminución de la corrupción. Sin embargo como mencionan algunos empresarios los llamados permisos especiales son en muchos casos el mecanismo para imponer barreras no arancelarias y regular la importación de productos de los países vecinos, al favorecer la implementación de mecanismos electrónicos apegados al CAUCA ayudaría a disminuir esa discrecionalidad para limitar las barreras al comercio.

La institucionalidad de apoyo a las MIPYMES a nivel de gobierno y asociaciones o gremiales, es el segundo problema más señalado. Esto se atribuye no a la falta de institucionalidad a nivel de países, para el presente estudio se contactaron 25 gremiales y asociaciones para las entrevistas, sino al limitado involucramiento por parte de las asociaciones y las MIPYMES en los temas de comercio regional, este tema es más común encontrarlo representado por la gran empresa. Esta falta de involucramiento se refleja en las limitantes de fuentes de información con las que cuenta las MIPYMES.

El otro gran reto es la capacitación y profesionalización del personal de Aduanas, como facilitadores de los procesos comerciales. Un punto interesante es que Panamá donde se tienen los mejores indicadores de facilitación del comercio intrarregional es también el país donde los empresarios tienen claro el rol de los funcionarios aduaneros como facilitadores y proveedores de servicios, y existen dicho cumplimiento, mientras que los países con mayores problemas al comercio como Honduras y Nicaragua, se aceptan las limitantes del personal de aduanas y su rol fiscalizados. Como un empresario lo señaló, “es importante no solo capacitar al personal de aduanas, sino también a los empresarios para que conozcan las leyes y reglamentos, y exijan su cumplimiento.”

También se mencionan los problemas de infraestructura, principalmente por las limitantes en las áreas de inspección y conectividad por calles de acceso y puentes. El tema de corrupción vinculado a pagos adicionales surge en todos los países, mas como una figura para “acelerar” o “facilitar” procedimientos.

En concordancia las principales recomendaciones se orientan a fortalecer la institucionalidad de apoyo a las MIPYMES, por medio de:

1. Mayor participación de asociaciones y gremiales,
2. implementación/mejoras de la ventanilla única para exportaciones,
3. ventanilla única para importaciones,
4. fortalecer institucionalidad publica,
5. centros de apoyo a PYMES exportadoras,

6. mecanismos de información,
7. ventanilla única para MIPYMES,
8. promover procesos asociativos.

Algunos de los entrevistados recalcaron la importancia de no duplicar esfuerzos, más bien coordinarse con la institucionalidad existente.

En segundo lugar continuar con las mejoras en procedimientos y sistemas, haciendo énfasis en la estandarización de requisitos operativizando el CAUCA, lograr la homologación de normas, y la implementación más amplia de sistemas electrónicos. Un punto que fue señalado por empresas de El Salvador y Guatemala es como favorecer el comercio transfronterizo, promoviendo que las MIPYMES en las zonas de frontera puedan realizar negocios en forma más sencilla.

En tercer lugar se incluye la recomendación de continuar trabajando en la capacitación de personal, utilizando y mejorando el funcionamiento de la ECAT. Las mejoras en infraestructura también se mencionan como áreas que deben ser abordadas.

A continuación se describe por país los principales resultados.

## **A. Costa Rica**

### **Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación**

La documentación requerida para exportación/importación en la región incluye:

En Costa Rica se requieren un promedio de 7 documentos para procesos de exportación, estos incluyen:

1. Factura,
2. TICA/DUA- TICA: Tecnología de Información para el Control Aduanero,
3. Manifiesto/ Carta porte-transportista (contrato entrega),
4. Declaración tránsito,
5. Permisos especiales (Salud, medicamentos, etc.),
6. FAUCA/ Formulario Único Centroamericano (Cert. Origen),
7. Inscripción de exportador.

#### *Instituciones que intervienen*

Intermediarios tiene un rol clave en los procesos de exportación.

Para Costa Rica resalta el rol del Agente Aduanal el cual es contratado por las empresas para la realización de trámites aduanales. La carrera de agente aduanal está avalada por Aduanas y representa un servicio privado que facilita el proceso de exportación. En muchos casos las MIPYMES deben recurrir al agente aduanal por el costo del software para la elaboración del DUA en forma electrónica. Los agentes aduanales prestan el servicio de asesoría, llenado de documentación incluyendo el DUA en forma electrónica.

En muchos casos las MIPYMES trabajan con consolidadores de carta los cuales se hacen cargo de llenar los formularios respectivos y hacer el DUA.

## Tiempos para exportación/importación

Existe mayor agilidad para los procesos de exportación que requieren de 2-5 días. En el caso de las MIPYMES se apoyan en los consolidadores de carga quienes completan la documentación. Los procesos de importación requieren un promedio de 16 días.

## Reformas principales para mejoras de logística y exportación

Los empresarios reconocen que en los últimos dos años se han implementado reformas para agilizar los procesos de importación y exportación. Las principales reformas realizadas o en proceso incluyen:

“Exporta Fácil” es un proyecto realizado en conjunto por Correos de Costa Rica y la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER) para promover las exportaciones por medio de la plataforma postal hacia más de 190 países; su lanzamiento fue el 6 de agosto de 2009 y es un sistema que inició a través de un plan piloto desarrollado en noviembre de 2008; este proceso incluyó la capacitación de los funcionarios de Correos en un lapso de 9 meses.

Entre los beneficios promulgados por el proyecto se mencionan que permite: Ahorrarse costos en los gastos de operación y de logística en el envío de sus productos a 190 diferentes destinos en el mundo para las micros, pequeñas y medianas empresas radicadas en territorio; no requiere contratar agente aduanero, permite el seguimiento en línea de las exportaciones, entre otros.

El servicio funciona actualmente en 47 sucursales del país y puede realizarse también a través de internet de forma gratuita.

Se ha estado trabajando en mejorar los mecanismos de apoyo a las empresas, así un exportador o importador puede recibir asesoría de un agente aduanal, funcionarios de aduana, un “Call Center” para atender a usuarios, atención en la oficina central de aduana, y además se tiene contactos con asociaciones, cámaras y gremiales. Esto incluye la participación de la dirección de aduanas con la Comisión Centroamericana de Facilitación al Comercio (COFA).

Complementario a estos esfuerzos PROCOMER es el responsable del Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior, que cuenta con un software para realizar los trámites de exportación desde las oficinas de las empresas mediante formularios pre sellados (DAE o FAUCA). Sin embargo este sistema aplica solamente para las empresas que este bajo el Régimen de perfeccionamiento Activo, hasta tanto ingrese TICA para dicho Régimen.

El observatorio MIPYME es también un mecanismo para conocer la problemática de las MIPYMES. El observatorio realiza la aplicación de encuestas que abordan temas de internacionalización y sus resultados son presentados a diversas instituciones nacionales e internacionales, incluyendo la Vicepresidencia de la República.

Automatización de sistemas. En el 2009 se finalizara la implementación del TICA (Tecnología de Información para el Control Aduanero) que es parte del Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas para modernizar la gestión aduanera mediante el uso intensivo de tecnología. TICA incluye:

- Modelo de base de datos centralizado. Sistema de información centralizado, con base de datos única,
- formato único de Declaración electrónica aduanera. Basado en un nuevo formato de Declaración Única Aduanera (DUA) para declaración electrónica aduanera en los regímenes de Importación, Exportación y Tránsito,
- uso de Internet para transmisión de declaraciones. La conexión con la aduana se podrá efectuar por medio de los servicios públicos de Internet (en sustitución de la red privada virtual VPN),

- autodeterminación y pago electrónico en línea de los tributos. El pago de los tributos correspondientes a las declaraciones de importación se efectúa “en línea” mediante la aplicación de débitos a una cuenta corriente de la Agencia domiciliada en un banco del Sistema Bancario Nacional integrado al SINPE,
- identificación de la Mercancía en los Depósitos. Cambios en la forma de identificar la mercadería que se encuentra en los depósitos fiscales, mediante un número de identificación único para la declaración electrónica,
- eliminación de los documentos impresos. El proyecto pretende la eliminación de los formularios impresos correspondientes a las declaraciones aduaneras de importación, valor, exportación y tránsito. Sin embargo no se eliminan el costo del formulario que se paga a Procomer ni los cargos correspondientes a Timbres (los que están establecidos por ley),
- datos adicionales en las declaraciones de Importación. Se incluye el detalle de facturas comerciales y envío de las imágenes correspondientes a los documentos originales.

## **Problemas principales identificados**

### *Procedimientos y sistemas*

Aunque en las entrevistas se resalto los avances en la revisión de procedimientos y la implementación de procesos electrónicos por medio del TICA y DUA, los empresarios resaltaron las limitantes y problemas de dicho sistema. Específicamente se mencionó:

- Costo del software como una limitante para las MIPYMES,
- problemas de conectividad ante la falla o “caída” de la comunicación con el TICA,
- DUA requiere adjuntar documentos escaneados en forma electrónica, lo cual lleva tiempo y presenta problemas de envío al tratar de remitir diversos archivos,
- el envío de archivos en forma electrónica es un proceso lento, que al fallar obliga repetir parte del proceso de elaboración del DUA,
- a criterio de los entrevistados el plan de contingencia de TICA no funciona.

### *Permisos especiales*

Los principales problemas en la obtención de permisos especiales se dan en los requerimientos de inspecciones físicas a recintos fiscales y áreas de producción, este proceso puede llevar tiempo. Adicionalmente la centralización de permisos en el Ministerio de Agricultura en San José complica los procedimientos. A criterio de los empresarios “se crean requerimientos, leyes arbitrarias, surgen problemas”.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

La principal institucionalidad oficial de apoyo para exportaciones es PROCOMER, donde una de sus competencias es apoyo en la logística de comercio exterior, buscando facilitar, agilizar y simplificar el proceso de trámites de comercio exterior, además de brindar asesoría y colaboración técnica para el otorgamiento y desarrollo de actividades en los regímenes especiales de exportación.

El rol de PROCOMER como facilitador para las MIPYMES no es claro para muchos empresarios, aunque se cuenta con el Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior en última instancia las empresas deben abocarse al Servicio Nacional de Aduanas para el proceso de exportación o importación. En todo este proceso intervienen los agentes aduanales y consolidadores de carga que juegan un rol de apoyo al exportador.

La institucionalidad regional no es “creíble” a criterio de los empresarios entrevistados. No se identifican mecanismos de apoyo regionales y formas de denuncia efectivas cuando las empresas exportadoras entran a los mercados vecinos.

### *Personal técnico*

Se mencionan problemas en la capacitación del personal de aduanas, incluyendo problemas en la asignación de partidas arancelarias. Al respecto en las visitas de campo el personal técnico de Aduanas no identificó las necesidades de capacitación como un problema, más bien hacen referencia a la falta de información por parte de los empresarios. No se identificó apertura por parte del personal entrevistado a nivel de campo, al abordar los problemas o áreas de mejora que se pueden identificar en aduanas, la respuesta fue “porque venir a buscar problemas a aduanas...”

### *Infraestructura*

Los problemas de infraestructura no fueron mencionados como la principal limitante, aunque se indicaron problemas de patios para revisión en frontera y las fallas de conectividad para el envío de documentos en forma electrónica.

### *Corrupción e inseguridad en el transporte*

En el taller realizado los problemas de corrupción fueron señalados como un resultado de la falta de información por parte de la empresa y los problemas de burocracia. Pagos adicionales son realizados para agilizar trámites alterando el orden de revisión o recepción de documentos, por problemas de ubicación de productos en fracciones arancelarias, prorrogas de tiempos de inspección, etc.

## **Recomendaciones principales**

### *Procedimientos y sistemas*

Mejorar la operación del TICA, garantizando la confiabilidad del sistema ante fallas por caída o sobrecarga de conexión, y que el plan de contingencia verdaderamente funcione.

La aprobación del Código Aduanero Uniforme -CAUCA IV por parte de la asamblea legislativa, ayudaría a uniformizar los procedimientos con los países vecinos. La última modificación al CAUCA fue suscrita en San Salvador, El Salvador, el 25 de abril de 2008 y está vigente para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; pendiente su aprobación legislativa para Costa Rica en donde se rige el Segundo Protocolo al CAUCA del 27/04/2000, en tanto la Asamblea Legislativa aprueba la Resolución N°223-2008<sup>10</sup>.

### *Permisos especiales*

La descentralización y agilización en la obtención de los permisos especiales. No hay una ventanilla única que permita obtener todos los permisos respectivos.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

Mejorar el rol de PROCOMER como facilitador del proceso de exportación, ampliando los servicios que puede proveer el Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Fortalecer la participación de gremiales y asociaciones en las iniciativas regionales. Las instituciones regionales deben mejorar su efectividad para la solución de problemas reales de los exportadores.

---

<sup>10</sup> Información actualizada a agosto 2009, con fuente de SIECA. <http://www.sieca.org.gt/site/Cache/17990000003078/17990000003078.swf>.

### *Personal técnico*

La capacitación de funcionarios a nivel técnico y en servicio al cliente. La división de aduanas ha enviado personal a capacitar a la Escuela aduanera en Honduras, pero aún hay mucho trabajo que realizar en programas de servicio al cliente.

## **B. Guatemala**

### **Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación**

La documentación requerida para exportación en la región incluye:

1. Factura,
2. FAUCA,
3. Manifiesto de carga,
4. Carta de Porte,
5. Certificados de origen,
6. Permisos especiales. Estos incluyen permisos del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, etc. Actualmente El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala tienen reconocimiento mutuo pero los documentos deben llevar el número de registro sanitario de Guatemala y ser sellados por el Ministerio de Salud, y dicho procedimiento lleva un promedio de una semana.

### *Instituciones que intervienen*

Para los trámites de exportación se trabaja con la ventanilla única de AGEXPORT. Los trámites de exportación se pueden realizar por internet desde hace 5 años, lo cual ha facilitado los procedimientos. El agente aduanal no se utiliza para exportaciones, solo en la liquidación de la póliza pero no para Centroamérica, esto depende del lugar destino.

### **Tiempos para exportación/importación**

En Guatemala es en menos de 1 hora. Estamos hablando de exportaciones a C.A.

### **Reformas principales para mejoras de logística y exportación**

#### *AGEXPORT y las mejoras en la ventanilla única para exportaciones*

Los empresarios resaltan mucho el servicio recibido por AGEXPORT con su ventanilla única para exportaciones. Los principales beneficios que listan los empresarios incluyen:

- Operación 24 horas al día. Todos los procesos se han sistematizado de forma que el empresario tenga la facilidad de poder emitir y hacer sus trámites desde su oficina el día que quiera y a la hora que quiera, el sistema no tiene limitación de tiempo. De todas las operaciones remotas el 50% se fuera del horario de oficina, de noche o los domingos.
- Concentración de servicios. Todos los procesos de exportación están dentro de la ventanilla, desde la emisión de un certificado o un requisito sanitario, fitosanitario (los de salud son los únicos que no están dentro de la ventanilla). La ventanilla tiene delegada la firma para los certificados de origen y cuenta con representantes del Ministerio de Agricultura, SAT, INCAS, Cámara de Comercio, y Ministerio de Economía.

- Costos competitivos. La ventanilla cobra en promedio \$5 por cada transacción, y no por volumen o valor exportado. La operación de la ventanilla es sin fines de lucro y los ingresos generados se reinvierten. El costo del software para hacer las transacciones electrónicas se elimina en 4 o 5 años.
- No se requiere agente aduanal. Para exportaciones la MIPYME no requiere un agente aduanal, la MIPYME decide si hace sus trámites directamente en ventanilla o contrata un agente que le haga los trámites. Sin embargo el agente aduanal tiene costos mucho más altos que son entre \$25 y \$35 en promedio.
- Operaciones remotas. El FAUCA que es el formulario para las exportaciones se genera electrónicamente, aproximadamente el 94% o 95 % de las operaciones son remotas, es decir las hacen los empresarios desde sus oficinas.

## Mejoras

- Implementación de pago electrónico con la SAT,
- la emisión del DEPREX que es el formulario prerequisite para las exportaciones fuera del C.A.,
- la ventanilla se está integrando con El Salvador y con Honduras. Con El Salvador inclusive se adaptó desde el 2008 que las exportaciones a dicho país se pueden pagar los impuestos por medio de banca electrónica (transferencias electrónicas) y a través de validaciones electrónicas con Hacienda o con la SAT de Guatemala ya no hay pago de impuestos en frontera para pasar la mercancía.

## Modernización de aduanas y su integración regional

- Nuevo código aduanero aprobado en el 2008 que se aplica en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El nuevo código aduanero a criterio de personal del SAT “contiene nuevas figuras para el despacho aduanero que están desarrolladas en el reglamento con bastante precisión. Todos los procedimientos están debidamente armonizados dentro del código y desarrollados en el reglamento de forma tal que se trata de que sea lo más simplificado posible y que se pueda despachar la mercancía rápidamente haciendo uso fundamentalmente de la transmisión electrónica de la información.”
- Fortalecimiento de las aduanas integradas<sup>11</sup> para formar ventanillas únicas de trámite en las aduanas para importación y exportación.
- Fortalecer la transmisión electrónica utilizando un nodo regional. Generalmente las exportaciones las PYMES las hacen al amparo del Formulario Aduanero Único Centroamericano al ser productos generalmente con mayor contenido local, lo cual facilita su exportación regional y es más eficiente la transmisión electrónica de los formularios. Se busca no hacer la transmisión de país a país sino la transmisión a un nodo regional.
- Favorecer las resoluciones anticipadas y las declaraciones provisionales. En el marco del FAUCA Y RECAUCA se puedan generar declaraciones anticipadas y declaraciones

---

<sup>11</sup> Aduanas Integradas: una frontera común entre 2 países operan funcionarios de aduanas bajo un procedimiento continuado para facilitar el despacho de mercancías privilegiando la única parada de medio de transporte en la aduana de ingreso, pues la aduana de salida no hace ninguna tramitación. Aduana Yuxtapuesta: es un modelo de integración más sofisticado que es como el que opera en aduana en donde Honduras desapareció, se ha ido a operar bajo un sistema de ventanilla única de trámite en donde están en un mismo espacio todas las autoridades de aduana, migración, CODETENA, Policía, todos los que tienen que ver con administración aduanera y en un solo procedimiento interno realizan el despacho de la mercancía mediante la actuación de cada uno de los funcionarios de las dependencias que tienen alguna competencia en el despacho que se está realizando.

provisionales. La MIPYME puede solicitar una resolución anticipada sobre su exportación para evitar problemas en frontera, así también si una mercancía de importancia le hace falta algún requisito o cuando no está toda la información se pueden despachar con una declaración provisional, pero requiere de la transmisión electrónica de la información.

- Impulso de sistemas informatizados para gestión de riesgo. A través de parámetros que se introducen al Sistema Automatizado de Riesgo, el sistema pueda decir en qué casos una mercancía va a ser sujeta a alguna verificación física o documental o sencillamente va a salir de la custodia aduanera sin ninguna verificación. Según fuentes de la SAT este sistema esta implementado por el momento en México y en Honduras cuando se implemento el sistema estaba más o menos al 85% de mercancía verificadas y un 15% salía sin problemas, ahora esto se ha invertido el 85% tiene luz verde.
- Estandarizar el transito aduanero bajo una modalidad: transito aduanero terrestre que podría incluir una Declaración Única de Transito (DUT). Esto se realiza en el marco del proyecto para Modernización de Pasos Fronterizos, como proyecto piloto lo que se trabaja a través de las comisiones técnicas es el régimen de transito aduanero internacional al amparo de la resolución 652001 del reglamento sobre el régimen de transito aduanero internacional.
- El “Arancel Informatizado Centroamericano” (AIC) desarrollado en el marco del proyecto de la Unión Aduanera gestionado por SIECA con el proyecto de la Unión Europea (CONSUAC). En el AIC se busca concentrar todas las tarifas arancelarias, toda la parte impositiva mas los impuestos internos que una mercancía tiene que pagar en el país de destino de las mercancías donde serán usadas o consumidas y mas todas aquellas regulaciones no arancelarias, entre ellas permiso o autorizaciones previas que requiere esa mercancía de acuerdo a la naturaleza del producto.

## Principales problemas identificados

### *Procedimientos y sistemas*

No se identifican mayores problemas en procedimientos y sistemas en Guatemala. Se menciona la importancia de la coordinación entre instituciones a nivel local y regional, el fortalecimiento institucional es importante, y una adecuada utilización de los recursos. Se menciona como ejemplo la firma electrónica, cuya ley está en vigor desde hace unos meses pero todavía no se ha incorporado al sistema. Se crea un instrumento que no es utilizado.

Los empresarios hacen más referencia a dichos problemas en Honduras y Nicaragua. En el caso de Honduras se menciona las fallas del sistema electrónico y problemas de documentación en Nicaragua.

### *Permisos especiales*

Los procesos de exportación que requieren permisos fitosanitarios, incluyendo permisos específicos del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud tanto para exportación como para importación, son los procedimientos en los cuales se identifican más problemas.

Los permisos especiales dependen de otras terceras instituciones, aun con reconocimiento mutuo entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, los empresarios identifican barreras atribuidas más a proteccionismo que a limitantes reales de los exportadores.

Como lo señalaron los empresarios “los temas no arancelarios son más difíciles que los arancelarios, pues cada país la sigue manejando según su criterio.” Para la obtención electrónica de permisos fitosanitarios las empresas tienen que cumplir algunas condiciones, por ejemplo tienen que contar con la revisión que pide el Ministerio de Agricultura a través del programa de PIPA que es el trabajo de inspección Ambiental.

La obtención de los permisos especiales se complica por la falta de comunicación entre instituciones. Se señalan problemas de comunicación entre el Ministerio de Salud y la SAT. La SAT pone unas barreras y el Ministerio de Salud otras, específicamente se menciona “hay ciertas exoneraciones para materias primas, el Ministerio de Salud da el aval si están autorizados para su uso, pero la SAT requiere un dictamen dado por el Ministerio de Salud, el cual es revisado por el superintendente. Este proceso puede llevar un mes y se paga por la carga en bodega, así la exoneración no existe porque se termina pagando almacenamiento”.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

Los empresarios consideran que las MIPYMES están aisladas, en parte porque dentro de las asociaciones y gremiales tienen un peso importante las grandes empresas, y en parte también porque los empresarios de las MIPYMES no se involucran adecuadamente en las mesas de trabajo, actividades de apoyo y capacitaciones.

Las MIPYMES pueden pagar por pertenecer a gremiales y asociaciones, pero muchas veces están poco informados e incluso no se les motiva de la manera correcta para que tengan una participación activa. Las limitantes de tiempo de los empresarios en las MIPYMES contribuyen a su aislamiento, tienen problemas pero nadie sabe cuáles son dichos problemas.

### *Falta de información y capacitación de las MIPYMES*

En los talleres los empresarios reconocieron que en parte tienen una responsabilidad al no estar adecuadamente informados y capacitados. Los empresarios de las MIPYMES necesitan conocer la formulación de sus productos, su porcentaje de materia prima importada, la clasificación arancelaria, etc. Un agente aduanal clasifica un producto donde mejor le parece, y un funcionario fiscal tiene un criterio de pago de impuestos y favorece otra clasificación. Los empresarios pueden ser fortalecidos para conocer mejor los procedimientos en su país y sus mercados destino, los costos de los servicios, la armonización de los sistemas, etc.

### *Personal técnico*

Los empresarios plantean que existen serios problemas sobre el nivel de capacidades del personal de aduanas, lo cual en algunos casos es justificable por la diversidad de productos y el nivel de especialización requerido. Sin embargo además de existir problemas de capacidades se considera que la actitud del personal de aduanas no facilita la solución de problemas, más bien existe una actitud de culpa o acusación hacia los empresarios.

La SAT reconoce las limitantes de capacidades y plantea que:

- i) Se ha trabajado mucho en mejorar las capacidades del personal para lo cual se está utilizando la Escuela Aduanera,
- ii) el desarrollo de sistemas electrónicos y mejora de procedimientos ha ayudado a disminuir los problemas con personal de aduanas,
- iii) existe un mecanismo por medio de las comisiones técnicas para abordar problemas de discrecionalidad de los funcionarios y trámites aplicados. La comisión técnica da su opinión sin embargo el reglamento tipifica infracciones pero no sanciones, es decir se tipifican las fallas pero no se sancionan, cada país de acuerdo a sus legislaciones internas sanciona la infracción,
- iv) hay resistencia de los funcionarios en los puertos fronterizos a los cambios generados, dicha resistencia genera típicamente problemas en el inicio de los nuevos procedimientos.

### *Infraestructura*

Se reconoce que hay problemas de infraestructura, pero se han tenido mejoras y en muchos casos los empresarios se han acostumbrado a las limitantes, como son problemas de calles de acceso, puentes angostos, espacios limitados para estacionamiento de camiones, etc.

El principal señalamiento en infraestructura son las áreas de inspección, porque en algunos casos las limitaciones de espacio llevan a dañar la mercadería o productos especiales como medicinas que al ser abiertos los embalajes se tienen problemas con los compradores.

### *Gestión de Riesgos*

El personal de la SAT resaltó la importancia de los actuales sistemas para gestión de riesgos, lográndose reducir el 85% de las inspecciones. Sin embargo desde el punto de vista de los empresarios las ventajas del sistema no tienen sentido por la discrecionalidad de los funcionarios y las diversas instituciones que intervienen. Específicamente si un empresario pasa sin inspección siempre está sujeto a que después de la frontera un funcionario de la Policía Nacional civil pide la documentación, y puede solicitar bajar la mercancía en la carretera para realizar la inspección.

### *Corrupción e inseguridad en el transporte*

El tema de corrupción está vinculado a la discrecionalidad del funcionario y al involucramiento de personal “mientras más gente esté involucrada, más corrupción y más engorroso el asunto.” Es mencionado como un problema, pero que impacta más al cruzar la frontera.

## **Recomendaciones principales**

### *Procedimientos y sistemas*

Una de los aspectos en los que más se ha invertido es en la mejora de procedimientos y sistemas, sin embargo los empresarios perciben que dichas mejoras se están dando en forma desintegrada, con diferentes niveles de avances entre instituciones y países. En el caso de Guatemala, se tienen muchos avances y los empresarios plantearon que el buen funcionamiento de los procesos de exportación descansa en el involucramiento del sector privado.

Se podrían tener mejoras si se unificaran las operaciones de las ventanillas de exportación a nivel centroamericano de tal forma que en cada proceso de exportación la ventanilla del país de tránsito o destino reciba los documentos de requisitos tributarios. En este sentido se está impulsando la creación de un Foro de las ventanillas de la región, que incluye no solo Centro América, sino también parte del Caribe y de ser posible México, pero México es un sistema más complejo.

A la fecha se ha hecho una propuesta al Ministerio de Economía y al AID que cuenta con fondos en el marco del CAFTA-DR para crear este Foro. Inicialmente se propone hacer un análisis del estado de las ventanillas, ver qué puntos son los que se necesitan mejorar más rápidamente en un país u otro, y empezar a subir esos niveles de eficiencia y tratar de homologarnos todos en el servicio, y los que están más desarrollados ofrecer ayuda a los que no están tan desarrollados, un apoyo mutuo.

En Guatemala se ha presentado a la SAT un proyecto para que el proceso de confirmación sea electrónico, de tal forma que todo el proceso debería de ser electrónico, actualmente el cierre todavía es manual porque así lo exige la SAT y aduanas. En este sentido el FAUCA ya lleva incluido un código de barras porque se está gestionando que se coloquen un lector de barras para que el conductor del camión solo pase el documento por el lector para recibir el semáforo de pase o de inspección.

### *Permisos especiales*

En ese sentido la obtención de permisos especiales también se facilitaría con el reconocimiento mutuo entre países. Actualmente en el marco del proyecto “Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas”, conocido por sus siglas ADAPCCA se está trabajando en el proceso de elaboración y adopción de instrumentos y procedimientos uniformes en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como de fortalecimiento de los sistemas de inocuidad de alimentos, sin embargo si en las mesas de trabajo no participan todas las instituciones involucradas, los avances logrados con algunas instituciones no son del conocimiento de otras instituciones relacionadas, y ante la falta de información se detienen los procesos de exportación/importación.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

Hay mucho trabajo por hacer en los mecanismos de apoyo a las MIPYMES a nivel de región algunas de las recomendaciones planteadas son:

- CENPROMYPE puede utilizar los mecanismos regionales del SICA para abordar los problemas de las MIPYMES. Si existen problemas en el tema aduanero, CENPROMYPE puede hacer planteamientos al comité aduanero por medio de una solicitud a la SIECA. Si es un tema técnico se pasa a la comisión técnica correspondiente dentro del SICA, en el caso específico del comité aduanero participan los directores de aduanas de Centro América y la secretarías del comité de la SIECA.
- No es recomendable crear otras instancias, sino el incorporarse a las ya existentes. Una opción es que CENPROMYPE se incorpore a las diferentes comisiones nacionales de la Comisión de Facilitación del Comercio Exterior en Centroamérica (COFACECA). Un foro público privado donde se abordan obstáculos que limitan el intercambio comercial. Sin embargo algunos empresarios expresaron su preocupación porque usualmente en las diferentes instancias regionales pueden ser atendidos pero no escuchados. Existen problemas que han sido reiteradamente planteados pero no se solucionan, en algunos casos las comisiones tienen bajo poder influencia para poder generar cambios.
- Definir mecanismos de apoyo a las PYMES exportadoras. Instancias como el Fondo de Apoyo a Exportadores (FOEX) provee recursos financieros para facilitar el desarrollo de exportaciones, y ayudan a favorecer el comercio intrarregional.

### *Falta de información de las MIPYMES*

Hay dos recomendaciones específicas para proveer servicios e información a las MIPYMES:

- Las ventanillas únicas para importaciones, pueden ayudar a las MIPYMES para conocer requisitos especiales y su cumplimiento. Existen ventanillas únicas para exportación, lo que facilita la gestión del proceso en el país de origen, pero ya existe en El Salvador una ventanilla para importación. La idea es contar con una ventanilla que facilite al exportador la obtención de permisos o autorizaciones en el país de destino, permitiendo enlazar a tiempo real cada una de las instituciones, para que el exportador presente su declaración y obtenga una autorización previa en un solo lugar.
- Desarrollo de centros de apoyo para facilitación del comercio para MIPYMES. Se pone como ejemplo los transportistas que cuentan con su propio centro de transmisión para las declaraciones de tránsito de sus afiliados, esto les permite ahorrar costos y agilizar procesos. En dichos centros se completa la declaración de tránsito internacional y el manifiesto de tránsito y luego lo transmiten a la aduana de manera tal que cuando llegan a la frontera toda la información está ahí y la aduana con una pequeña verificación le da el despacho, esta situación no es en todos los países, se tiene en Guatemala, El Salvador, Costa Rica pero no se tiene en Honduras. Se cobra por cada transmisión y operación.

### *Personal técnico*

La solución que se identifica para la capacitación de personal es la operación de la Escuela Centroamérica Aduanera Tributaria que opera en Honduras y da cursos regionales para todos los servicios aduaneros y tributarios de la región, empezó a funcionar en el 2006 como parte del proyecto de la UE, se auto sostiene por el mismo proyecto, a partir del próximo año tendrá que conseguirse otra fuente de financiamiento para la escuela.

### *Infraestructura*

La facilitación del comercio, no es solamente la mejora del CAUCA y el RECAUCA sino también es la inversión en infraestructura. La entrada y salida de mercancía requiere áreas de

inspección adecuadas, zonas de almacenamiento y calles de acceso funcionales, y esos son temas en los que se está trabajando poco.

## C. El Salvador

### Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación

La documentación requerida para exportación/importación en la región incluye:

1. Factura,
2. FAUCA,
3. Declaración de mercancía (cuando el producto va fuera del área CA),
4. Lista de embarque,
5. Carta de porte (manifiesto de carga o guía aérea),
6. Permisos de salud/cuarentena (según la naturaleza del producto exportado).

#### *Instituciones que intervienen*

1. Ministerio de Agricultura y Ganadería,
2. Ministerio de Economía,
3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social,
4. Ministerio de Hacienda. (Dirección General de Impuestos Internos, Dirección General de Aduanas),
5. Banco Central de Reserva de El Salvador (Centro de Trámites de Exportación - CENTREX).

### Tiempos para exportación/importación

El trámite se hace un día. La ventanilla única ayuda mucho a facilitar el proceso. Sin embargo; si surgen problemas se puede llevar más tiempo. Los permisos se pueden obtener vía internet, pero empresas con poco reconocimiento o nuevas puede llevarles más tiempo, debe ir a registrarse.

### Reformas principales para mejoras de logística y exportación

La principal reforma es la modificación del CAUCA. La última modificación al Código Aduanero Uniforme (CAUCA) fue suscrita en San Salvador, El Salvador, el 25 de abril de 2008 y está vigente para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; pendiente su aprobación legislativa para Costa Rica en donde se rige el Segundo Protocolo al CAUCA del 27/04/2000, en tanto la Asamblea Legislativa aprueba la Resolución N°223-2008<sup>12</sup>.

Esta última modificación del CAUCA entro en vigencia el 25 de agosto de 2008 con el objetivo de homologar los procedimientos de aduana en Centroamérica.

Dicho instrumento fue firmado por los Directores Generales de Aduanas, en reunión realizada los días 5 y 6 de diciembre de 2007, en El Salvador y ratificado por los Ministros de Integración Económica de Centroamérica, COMIECO.

---

<sup>12</sup> Información actualizada a agosto 2009, con fuente de SIECA. <http://www.sieca.org.gt/site/Cache/1799000003078/17990000003078.swf>.

Según su concepción, el CAUCA y su Reglamento apuestan al desarrollo informático que conlleva a un mayor nivel de profesionalización de los empleados de aduanas. Y se plantea como primera opción el uso de Tecnologías de Información y Comunicación entre los usuarios con el Servicio Aduanero, el certificado y la firma electrónica o digital y el pago electrónico.

Contempla el desarrollo de la figura del Operador Económico Autorizado, como parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías, que cumple con las normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Además de contemplar, procedimientos, metodología y técnicas para la gestión de riesgo, que permiten al Servicio Aduanero contar con la información necesaria para lidiar con movimientos o mercancías que plantean un riesgo, entre otros aspectos importantes.

Transmisión electrónica de los formularios aduaneros Centroamericanos (FAUCA). Actualmente con Guatemala ya se cuenta con transmisión electrónica de formularios donde previo al arribo de mercancías al país de importación se genera el número de exportación y el de importación. Este formulario aduanero se puede transmitir, firmar y pagar electrónicamente, de tal forma que las empresas que ocupan la transmisión electrónica de formularios previos al arribo de su mercancía a aduanas, son despachadas en frontera menos de 5 minutos.

Seguimiento electrónico al proceso de exportación. Desde el 2008 se ha comenzado a implementar a nivel de prueba un servicio en internet que muestra la ubicación de la mercancía desde que llega el producto a puerto hasta que sale del país. Todavía está en observación porque para algunos agentes de aduana es peligroso por el manejo del número de guía y la ubicación de la mercancía.

El principal esfuerzo de COFACECA es tratar de emigrar estos sistemas electrónicos a los otros países, como Honduras. Sin embargo no todas las empresas utilizan la transmisión electrónica de formularios, todavía hay muchos empresarios que llegan a hacer sus operaciones a frontera.

La DGA ha creado la Unidad de Atención al Usuario que proporciona información sobre cualquier consulta previa de los empresarios, y se ha instalado un servicio de consultas. Los servicios de apoyo incluyen la identificación de partidas arancelarias, incluso las empresas pueden mandar muestras o catálogos para que la DGA de un dictamen en forma previa, para evitar problemas en la frontera. Se busca que el empresario tenga claridad de lo que está exportando o los términos en que está comprando.

Actualmente hay diferentes mecanismos de apoyo para las empresas que quieren exportar, se puede hacer una solicitud a través del CENTREX y esta institución puede indicar los lugares para el permiso de exportación. Adicionalmente por medio de la página web de Aduanas a través del Arancel Electrónico, dependiendo de la partida arancelaria le saca un perfil donde dice esto necesita permiso de tal y tal institución y adicionalmente genera los datos según TLC, le da todo el desglose de lo que requiere.

La ventanilla única de importaciones que facilita los procesos para las importaciones a El Salvador. En un solo lugar físico se tienen representaciones de los ministerios de medio ambiente, Ministerio de Agricultura, etc.

La Guía Aduanera fue publicada por Aduana en el 2008 con el apoyo de AID. El documento está disponible en internet y contiene un Manual de Requisitos para importar y exportar. Actualmente se está trabajando en la finalización de una Guía Aduanera de cada uno de los países y se quiere hacer un multicolumnar de toda la guía aduanera, un comparativo. El reto con dicho documento es su divulgación, porque son los pequeños empresarios los que tienen más problemas con los trámites de exportación o importación.

La modernización de los sistemas de transporte es uno de los principales retos, se está trabajando con tres gremiales: una cooperativa, una gremial de transporte internacional y otra gremial que aglutina al transporte internacional. Se lleva dos años tratando de contar con una agenda común.

Proyecto de Tránsito Internacional de Mercancías Mesoamericano que surgió en el marco del Plan Puebla Panamá. Se está trabajando en estandarizados los documentos, habiéndose uniformado a

la fecha Guatemala, Honduras y El Salvador y lo que espera es de que este proyecto se generalice para toda Centroamérica y con posterioridad se incorpore México y Panamá. El objetivo es que desde la computadora en México se remita toda la documentación de la carga que va a correr Centroamérica, de tal forma que la carga pasa cada frontera sin tener ningún problema únicamente identificándose por un código de barra.

El programa PACE lo implemento Aduana. Inició en el 2008 con pruebas, ya hay 6 empresas calificadas y 5 en proceso, 11 de una lista de más de setenta empresa que están esperando su calificación. Típicamente estas son empresas grandes, aunque también se espera calificar empresas pequeñas, se ha hecho un apartado para calificarlas.

## **Problemas principales identificados**

### *Procedimientos y sistemas*

A criterio de los empresarios los procedimientos son complejos, “En aduanas piden una cantidad exagerada de documentos. El transportista pasa a varias ventanillas entregando el mismo documento.” Especialmente los procesos de importación son más complejos, al grado que algunos empresarios presentan 10 días antes la documentación para prevenir demoras.

Los procedimientos se complican por la falta de coordinación entre todos los actores involucrados en el proceso. Esta problemática es referida a un “celo institucional” que genera confusión sobre los procedimientos y pagos.

Dentro de la problemática menciona se señala a la PNC que detiene los vehículos sin tomar en cuenta el tiempo en tránsito y esto ocasiona el pago de multas.

Listado de problemas relacionados con procedimientos y sistemas:

- Gestión de riesgos la selectividad roja es alta,
- conflicto entre CAUCA y Ley de zonas francas,
- problemas del sistema y sus enlaces, especialmente entre CENTREX y DGA,
- la permisología en el arancel esta desactualizado y exige permisos a productos que no lo ameritan,
- los trámites de multa son tardados y no dejan proceder la importación,
- horarios diferentes en Diferentes Instancias (Aduanas, Ministerio de Salud),
- los códigos Arancelarios en el SAT, no están armonizados con las demás instituciones y esto trae como consecuencia el atraso de la documentación,
- falta de Infraestructura y equipo adecuado (Revisión Física).

### *Permisos especiales*

Aunque se mencionan la lentitud de algunos permisos, como los de Ministerio de Salud y el MAG, los principales problemas de permisos especiales surgen más por parte de los países destino. La obtención de permisos fito-zoosanitarios del país de destino puede ser complicado y requiere tiempo, se mencionan ejemplos específicos:

- Para Guatemala la documentación debe ser remitida al importador quien obtiene los permisos respectivos y reenvía los documentos a El Salvador. Este trámite puede tomar un mes.
- Honduras y Guatemala exigen certificados de origen para medicamentos veterinarios.

- En Nicaragua han puesto una cláusula indicando que todo producto de exportación previo a emitir el permiso fitosanitario, debe haber una inspección física de la mercancía, de esta forma si hay disponibilidad de gente el trámite se hace en 3 días, pero caso contrario puede ser una semana y se comienzan a buscar mecanismos para hacer el trámite más expedito.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

CIMA articula un mecanismo que permite abordar problemas al comercio, en el cual participan asociaciones y gremiales, aunque no hay representatividad específica de MIPYMES.

Los agentes de aduanas han participado en CIMA pero los procesos de modernización están eliminando intermediarios, y esto ha causado fricciones. El punto es que los agentes aduanales deben evolucionar a convertirse en asesores de comercio, no solamente intermediarios en la realización de trámites.

DGA ha estado trabajando en desarrollar mecanismos de apoyo, no hay acciones específicas para MIPYMES pero está abierta a colaborar con las instituciones que los representan, incluyendo apoyar la creación de oficinas para trámites a MIPYMES.

### *Falta de información y capacitación de las MIPYMES*

Se identifican problemas en el nivel de conocimiento de los empresarios sobre los requisitos y la utilización de los mecanismos de apoyo.

Al respecto se señaló que muchas veces los empresarios solicitan información ya cuando están en frontera, lo cual causa retrasos y complica el proceso. Los empresarios no utilizan los servicios que ofrece la DGA como es el mecanismo de “consultas” previas en el Departamento Arancelario, y la Unidad de Atención al Usuario. Si el empresario llega a frontera sin conocer los procedimientos, puede terminar contratando un agente aduanal el cual le cobra entre \$10-\$20, cuando el trámite lo hace gratis Aduana. En algunos casos los transportistas llegan a frontera y deben esperar que el empresario llegue a pagar el IVA para poder entrar al país, esto es muy ineficiente y causa retrasos.

Debido a esta problemática algunas gremiales realizan eventos informativos y programas de capacitación, pero usualmente hay baja participación de la pequeña empresa, quienes participan más son la gran empresa.

Los empresarios de pequeñas empresas trabajan mucho con consolidadores de carga, de tal forma que el transportista hace su declaración de mercancía en forma física y no electrónica, al llegar a frontera si hay algún problema la multa le corresponde al empresario. Uno de los problemas comunes es la clasificación de la mercancía, el agente aduanal hace una clasificación que coloca en el FAUCA y la declaración de mercancías, pero al llegar a aduanas se tienen problemas al verificar dicha clasificación.

También es usual que las MIPYMES deban contratar un agente aduanal para el país de destino de sus exportaciones, dado que la principal problemática de procedimientos se da en el país de entrega.

### *Personal técnico*

Respecto al personal de aduanas se mencionó “Parte del personal aduanero es inflexible e inexperto, hace mal uso de su capacidad de discrecionalidad.” Los empresarios consideran que el CAUCA es un buen instrumento, pero su interpretación queda sujeta a la discrecionalidad del oficial aduanero.

Respecto a la capacitación, existen vacíos a nivel de personal ligados también a una limitada oferta educativa nacional en temas de logística y aduanas. Por ejemplo, se ha logrado capacitar personal en Valoración Aduanera, pero dicho tema es especializado y lo conocen algunos técnicos no todos. Estas limitantes de capacidades se complican ante una mentalidad de fiscalización y no de facilitación, donde uno de los actores clave es el administrador de aduanas quien muchas veces no colabora en resolver problemas que le competen.

Algunos de los principales problemas listados sobre el personal técnico incluyen:

- Falta de actitud de Servicio,

- limitada Flexibilidad,
- falta política de puertas abiertas,
- incongruencia de criterios,
- abuso de poder,
- corrupción en funcionarios (Mordidas),
- exigir documentos innecesarios,
- retrasos por firmas y cuellos en la Administración,
- los coordinadores en aduanas no presentan ninguna función,
- inconsistencias y desconocimiento de los oficiales aduaneros respecto a permisos ya autorizados por las dependencias de salud, Medio Ambiente, y /o defensa etc.,
- no hay acceso directo con el Administrador, pues se toma demasiado tiempo para autorizar correcciones.

### *Infraestructura*

Las carreteras se señalan como un factor importante para el acceso a frontera, así también las áreas de estacionamiento. También se identifican problemas de seguridad como en Nicaragua vía El Guasaule, hay mala carretera y mucha delincuencia.

### *Corrupción e inseguridad en el transporte*

La corrupción es señalada como un problema que se puede dar en varias etapas del proceso, y en algunos casos surge como una opción para agilizar los trámites. En al menos un punto de frontera se menciona que el director de Aduanas tiene un “latifundio” definiendo quien pasa o no pasa, y los requisitos respectivos.

## **Recomendaciones principales**

Los procesos en aduanas deben mejorarse, deben agilizarse y esto se logrará en la medida en que se mejore el sistema informático.

### *Procedimientos y sistemas*

Las principales recomendaciones hacen referencia a:

- Operativizar el CAUCA evitando las discrecionalidades.
- Estandarizar los requisitos para exportación e importación para que sean los mismos desde Guatemala hasta Panamá. Realizar homologación de todos los procedimientos y requisitos, de tal forma que un permiso de un país de origen sea valido al de destino y viceversa.
- Definir mecanismos que apoyen a las MIPYMES exportadoras, que no detengan el embarque basándose en su historial exportador o por medio de mecanismos de garantías como el desarrollo de fianzas. La implementación de PACE para MIPYMES es una buena opción.
- Declaración simplificada para el comercio transfronterizo. Actualmente no hay un marco legal que facilite el comercio transfronterizo, lo cual es una limitante si se considera que el 13% de la población en Centroamérica vive en zonas fronterizas, y hay limitantes para promover el comercio en dichas regiones.

- Continuar con la ampliación de procedimientos electrónicos. Los empresarios mencionaron la importancia de contar con un único manifiesto electrónico, y dejar de requerir documentos en forma física. Todavía muchas de las actividades en las ventanillas son manuales, se busca migrar una mayor cantidad de trámites por vía electrónica, sin embargo es importante que las MIPYMES participen para conocer las implicaciones que tienen los nuevos procedimientos.
- La coordinación interinstitucional es un área donde se debe continuar trabajando.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

- Difusión de los mecanismos de apoyo para facilitación del comercio.
- Creación de una ventanilla para MIPYMES, que apoye con capacitaciones en logística, procesos de exportación hasta facilitación de negocios.
- Sistema de alerta regional. Es necesario contar con un mecanismo regional que provea información actualizada sobre los cambios de requerimientos que realizan los países. Un sistema de alerta como el modelo europeo podría ser útil para la región. Actualmente si hay un cambio de procedimientos el empresario se informa por medio de un agente aduanal del país de destino, o al tener problemas en la frontera.
- Creación de consorcios para exportar. Agrupar a las MIPYMES para facilitar procesos de exportación a mercados comunes, es un mecanismo que puede ser muy útil para las pequeñas empresas.
- Asociaciones MIPYMES deben acercarse a la DGA. En palabras del personal de la DGA “sería interesante que esas gremiales se acercaran directamente a la dirección, hacer una petición formal, valdría la pena realmente porque al final lo que el servicio aduanero va buscando es como asegurarse que para evitar atrasos la información este anticipada previo al arribo y en el caso de trámites aduaneros que es lo que estamos hablando no deberían de tener problema”.
- Utilizar la institucionalidad existente a nivel de país y región haciendo énfasis en temas MIPYMES. Se plantea que ya existen mecanismos que abordan las problemáticas del comercio a nivel de región, y más que crear nuevas instancias se podría hacer un énfasis en las problemáticas y necesidades de las MIPYMES. Específicamente en el marco de COFACECA se tiene en Guatemala CONAFACIL, Honduras esta CEIMSA, en Nicaragua CIMCO, y en Costa Rica VUCE. En cada uno de los países están las comisiones y a través de esta estructura se puede generar un observatorio sobre la problemática MIPYME en el comercio regional. Se ha conversado sobre un observatorio de comercio centroamericano, esta fue una iniciativa de Guatemala, y se puede incluir el tema MIPYME.
- La ventanilla única para importaciones es una buena opción para facilitación del comercio. Si se pueden fusionar las ventanillas de exportación e importación, vinculadas regionalmente se tendrían muchos avances en la facilitación del comercio regional.
- Un centro de transmisión de las MIPYMES para el FAUCA. Un mecanismo de apoyo sería el contar con un centro de transmisión para FAUCAS, para evitar que cada MIPYME tenga que hacer el proceso y proveer información especializada.

### *Falta de información de las MIPYMES*

Es importante proveer información a las MIPYMES para que utilicen los servicios existentes. Las MIPYMES pueden hacer sus gestiones previas a la exportación en la ventanilla única. Si una MIPYME tiene 15-20 productos, puede realizar un catalogo de los mismos y hacer las consultas previas para conocer sus partidas arancelarias, y si requiere permisos y con qué instituciones puede gestionarlos.

Es importante evitar que la MIPYME llegue a la frontera sin conocer su fracción arancelaria y los tramites a realizar. Muchas veces los empresarios pagan el IVA hasta que ya están en la frontera, lo cual implica mayores atrasos.

El arancel Informatizado es un mecanismo de apoyo porque permite conocer los requisitos en el país de importación. Sin embargo es importante lograr que las MIPYMES tengan un mayor nivel de uso de sistemas electrónicos de comunicación.

### *Personal técnico*

Las principales recomendaciones van a nivel de capacitación del personal:

- Establecimiento de estándares educativos en materia logística, junto con el establecimiento de capacitaciones masivas,
- uniformidad en el personal de aduanas con respecto a las exigencias que establecen,
- un mayor nivel de especialización de Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria (ECAT) la cual ha desarrollado programas de capacitación en coordinación con expertos Centroamericanos y Europeos. Es importante que la ECAT amplíe sus programas de capacitación, y una opción es la descentralización de las capacitaciones por medio de alianzas con universidades en la región.

## **D. Nicaragua**

### **Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación**

La documentación requerida para exportación/importación en la región incluye:

1. FAUCA/ Declaración de mercancía,
2. Factura,
3. Lista de empaque,
4. Permisos de venta,
5. Permisos de salud/cuarentena (según la naturaleza del producto exportado),
6. Solvencia fiscal,
7. Matrícula de alcaldía,
8. Cédula RUC (registro único de contribuyentes),
9. Cédula personal,
10. para las artesanías adicionalmente se solicita un certificado de bienes culturales.

### *Instituciones que intervienen*

1. CETREX – Centro de Trámites de las Exportaciones,
2. MAGFOR – Ministerio Agropecuario y Forestal,
3. MINSA – Ministerio de Salud,
4. OIRSA por el certificado de fumigación para los muebles,
5. Ministerio de Cultura,
6. APEN – Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua.

## **Tiempos para exportación/importación**

El proceso de exportación completando toda la documentación solicitada puede requerir de 8 a 10 días, desde que se prepara en la planta de producción hasta que es entregada en Aduana de destino.

## **Reformas principales para mejoras de logística y exportación**

En opinión de los empresarios MIPYMES, la reforma más importante que el Gobierno debería realizar es la simplificación de trámites en frontera y la eliminación total de la burocracia.

## **Problemas principales identificados**

### *Procedimientos y sistemas*

- Marco legal y Procedimientos administrativos.

No existen mecanismos de apoyo públicos para los exportadores, aunque hay un marco legal que favorece a la MIPYME:

- a. Ley 382/2000,
- b. Ley 453 de 1980 Ley de Equidad fiscal,
- c. Ley PIME del año 2008, Fomento, protección y crecimiento de las PYMES.

Los empresarios no señalan los beneficios de dichas leyes y el cómo se están operativizando para favorecer los procesos de exportación, en otras palabras, lo que esta descrito en las leyes, no parece trasladarse a los usuarios. Actualmente los centros de apoyo empresarial están siendo reactivados después de problemas en su operación en el último año.

Las MIPYMES cuentan con exoneración del 15% de IVA para exportación, pero el procedimiento para lograr dicha exoneración es largo y complicado.

Una problemática muy señalada fue la centralización de procedimientos que obligan a realizar todos los trámites en la aduana en Managua, y además la falta de unificación de criterios entre las aduanas de los diferentes países.

Un cargo adicional que deben cubrir las MIPYMES es cuando el semáforo sale en rojo y requieren revisión, los empresarios deben pagar las estibas.

Las MIPYMES señalaron que se tiene confusión sobre la clasificación arancelaria de las mercancías que se comercializan entre Nicaragua y otros socios comerciales fuera de la región Centroamericana, debido a que la clasificación arancelaria no ha sido actualizada de conformidad con la última enmienda realizada al Código del Sistema Arancelario, es decir, no se encuentra actualizada a la 4ta. Enmienda.

### *Permisos especiales*

Los empresarios han señalado que la emisión de permisos especiales para la exportación es una de las actividades en la que invierten mayor tiempo y recursos.

Al exportar productos como por ejemplo artesanías, los empresarios deben solicitar una certificación al Ministerio de Cultura, en la cual se declare que el producto no forma parte del patrimonio cultural.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

Los empresarios de las MIPYMES reconocen que existe desconocimiento de trámites en aduanas y documentos que deben presentarse. Adicionalmente parte de la problemática es su propia

desorganización, y el temor a la generación de cambios aceptando nuevos mecanismos, incluyendo procedimientos electrónicos.

### *Personal técnico*

Se señala la problemática de la discrecionalidad de los funcionarios públicos en aduanas y en todos los ministerios que intervienen en la emisión de permisos. Adicionalmente la actitud de los funcionarios de la Dirección General de Impuestos, la cual hace parecer a esa oficina como un “policía-fiscalizador”, más que un facilitador del proceso de exportación.

### *Corrupción e inseguridad en el transporte*

El alto nivel de discrecionalidad, los diferentes requisitos y documentos, junto con la confusión en procedimientos y trámites, lleva a crear un entorno donde se acepta que existe corrupción en los funcionarios de aduanas, lo cual genera desconfianza e incertidumbre para los empresarios.

Las MIPYMES señalaron que aun se observan, aunque aisladas, actividades ilícitas tales como:

- Robo de furgones por lo que se hace necesaria la contratación de un custodio,
- entrega de cierta cantidad de dinero o producto por la autorización del trámite de importación/exportación (conocida como “mordida”).

## **Recomendaciones principales**

- Procedimientos y sistemas.
  - Marco legal y Procedimientos administrativos.

Si bien se cuenta con alguna normativa jurídica para el área, hace falta realizar algunos ajustes a la legislación nacional. En tal sentido, y en coordinación con Aduanas y el Ministerio de Cultura, debería realizarse una modificación al respecto, en la Ley de bienes culturales.

### *Permisos especiales*

Para efectos del presente estudio, los empresarios MIPYMES han subrayado que esta se convierte en la actividad que incorpora más tiempo y recursos, que ningún otro trámite. Los permisos son otorgados por las autoridades sanitarias o fitosanitarias. La región centroamericana ha realizado algunos esfuerzos para establecer la armonización de requisitos sanitarios. En materia de alimentos procesados y medicamentos para uso humano, existen reglamentos técnicos centroamericanos armonizados a nivel regional; sin embargo, se hace necesario homologar requisitos para mercancías perecederas. Para ello, la región se encuentra elaborando el documento denominado “Directriz Sanitaria y Fitosanitaria para facilitar el comercio entre los países de la región”, la cual contiene un listado de requisitos comunes para los 5 países, en las áreas de salud animal y sanidad vegetal.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

Los empresarios señalan que se deben desarrollar planes de capacitación para exportar y el cumplimiento de requisitos por parte de las MIPYMES. Les preocupa especialmente contar con información sobre pago de tributos, tasas e impuestos.

### *Personal técnico*

El personal técnico de Aduana debería ser capacitado, de manera que no le deje espacios libres a la discrecionalidad de sus actuaciones. En tal sentido, es importante continuar dándole impulso a la Escuela Tributaria y Aduanera, con sede en Tegucigalpa, Honduras.

Los artesanos mencionan que la ley de bienes culturales debe ser reformada y ajustada a las nuevas realidades. Se debe elaborar una ley de promoción de las artesanías, con el objetivo de proteger al sector artesanal.

### *Corrupción e inseguridad en el transporte*

La relación entre funcionarios de aduanas y empresarios, debería ser una relación de confianza mutua, que les permita a ambos actores mantenerse siempre vigilantes sobre cualquier anomalía. Una importante premisa en este elemento, la constituye la motivación del personal representante de Aduanas, traducido en mejoras salariales, oportunidad de acceso a seminarios sobre las diferentes ramas comerciales.

Los gastos de custodio en cada transporte, significan un aumento de costos en la contabilidad del empresario MIPYME. Las actividades de importación y exportación deberían ser siempre vigiladas por medio de la observancia de las rutas fiscales establecidas por los funcionarios de Aduana, en colaboración con la Policía.

## **E. Honduras**

### **Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación**

La documentación requerida para exportación/importación en la región incluye:

1. Certificado de origen FAUCA para C.A.,
2. Factura del exportador aquí en el país,
3. Póliza al momento de efectuar el trámite en fronteras,
4. Cartas de porte,
5. Manifiesto de carga cuando es vía terrestre.

Cuando hay una exportación dependiendo del producto se puede requerir un documento fitozoosanitario. Un documento extra que se pide en Honduras, es la declaración de exportación cuando la factura excede los \$3,000.

### **Tiempos para exportación/importación**

El trámite de exportación en ventanilla fronteriza, con toda la documentación completa es expedito, se tarde de 30 minutos a 4 horas, dependiendo si realizan inspección física.

### **Reformas principales para mejoras de logística y exportación**

Se está trabajando en la simplificación de documentos aduaneros, para disminuir el número de documentos físicos, que en algunas ocasiones incluye hasta 9 legajos de copias. Sin embargo el envío previo de documentos digitalizados ha presentado problemas por el ancho de banda debido a lo cual a la fecha no esta operativizando. Actualmente solamente se están completando formularios vía internet. La digitalización ayuda a mejorar los procesos pero también ha implicado inversiones en equipo para las PYMES.

Comisión Especial Interinstitucional para la Modernización del Servicio Aduanero (CEIMSA) se ha estado trabajando en impulsar la realización de pruebas psicométricas del personal de aduanas para garantizar que los funcionarios que están desempeñando un cargo en aduanas, desde un oficial de aduanas hasta un administrador de aduanas, es una persona que ha pasado por el proceso de selección de personal, y está capacitado para la función que desempeña.

## **Problemas principales identificados**

### *Procedimientos y sistemas*

Se menciona que “algunos países están abusando en su proliferación de leyes” se crean leyes o requerimientos diferentes por países, principalmente al tratarse de productos sensibles. Un problema adicional son los horarios de operación de las aduanas, en teoría las aduanas de Nicaragua, Honduras y El Salvador trabajan las 24 horas, pero en algunos casos el administrador de aduanas establece su horario de trabajo y si surge algún problema se debe esperar hasta el día siguiente.

### *Permisos especiales*

Los empresarios señalaron que se tienen muchos problemas cuando se requieren permisos especiales, principalmente para los mercados destino más que para importación en Honduras.

En algunos casos los requisitos de los países se interpretan como “barrera no arancelaria”. Estas barreras no arancelarias se atribuyen a un problema de mercados limitados y de protección de industrias, y es más común encontrarlo en sectores como lácteos, productos avícolas y cárnicos. En productos como lácteos (quesos y leches) al llegar a frontera se realizan revisiones adicionales y se solicitan requisitos que están fuera de los acuerdos comerciales.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

No existe un marco legal específico para facilitar los procesos de exportación de las MIPYMES, y en general la institucionalidad para exportar es débil. En Honduras no se tiene ley de exportaciones, solamente una ley de comercio exterior, y no existen estímulos oficiales.

Si la MIPYME tiene algún problema debe recurrir al agente aduanero o al operador logístico, solamente si el problema no tiene solución con el apoyo de estos intermediarios se busca otra instancia.

Existe una ley MIPYME que se está desarrollando, e incluye algunos aspectos para facilitar la exportación e importación por parte de empresas MIPYME, pero no ha sido aprobada. Sin embargo dicha ley no es útil si no se tiene la institucionalidad de apoyo, con asociaciones y gremiales que cuentan con la información y conocimientos requeridos.

### *Personal técnico*

La discrecionalidad y el criterio del personal en frontera generan incertidumbre. Aunque todos los trámites de aduana están basados en el CAUCA y RECAUCA, el personal de frontera impone su criterio, sobrepasando las exigencias de los acuerdos regionales, esto obliga a recurrir al jefe inmediato para que clarifique la ilegalidad de esas medidas.

Un problema que solo se da en Honduras es la existencia de auxiliares de la función aduanera, se trata de personal de frontera con identificaciones de la DEI pero que no son empleados oficiales de la DEI, son personal de local que solicitan pagos por sus servicios en la zona de frontera.

### *Infraestructura*

En infraestructura se mencionaron las limitantes para revisión de productos, almacenaje, refrigeración de productos, etc. Si se tienen problemas en frontera no se cuenta con infraestructura para proteger el producto perecedero.

### *Corrupción e inseguridad en el transporte*

En el tema de corrupción se menciona especialmente el rol de los auxiliares de aduana, quienes legalmente no trabajan para la DEI pero que generan sus ingresos prestando servicios en la zona de frontera. El transportista se ve coaccionado a contratar los servicios de un “custodio” para que cuide su carga y le ayude a ingresar los documentos al sistema de aduana, si el transportista no contrata los servicios y realiza directamente el trámite se arriesga a sufrir daños en el vehículo, apertura de marchamos, pérdida de carga, etc. La apertura de un marchamo son 5,000 lempiras de

multa (\$250), por lo que es más sencillo pagar de 50 a 100 lempiras a dichas personas. Este es un problema generalizado en las fronteras de honduras.

## **Recomendaciones principales**

### *Procedimientos y sistemas*

Se debe lograr la Unión Aduanera, estableciendo leyes, reglamentos y procedimientos claros armonizados a nivel de país y que se respeten a nivel centroamericano, para evitar la discrecionalidad de los funcionarios y la creación de criterios adicionales.

### *Permisos especiales*

Armonizar los requisitos sanitarios y fitosanitarios y garantizar su cumplimiento por las autoridades a nivel de región. Esta actividad ya se ha estado realizando por medio de la Secretaria de Agricultura y Ganadería, principalmente para productos con volúmenes importantes de exportación donde participan grandes empresas. En este sentido se debe impulsar la homologación más amplia de requisitos con la participación de las MIPYMES.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

Capacitar a los empresarios, no solo a los funcionarios públicos, para que el empresario sepa exigir realmente a los funcionarios el cumplimiento de las leyes. El realizar capacitaciones conjuntas publico-privadas para favorecer un dialogo con los funcionarios públicos y un mejor entendimiento de los servicios de facilitación al comercio.

Crear mecanismos de coordinación y dialogo público-privado. El sector público debe sentar a conversar con los empresarios, los usuarios de los servicios, para conocer su problemática, para identificar mecanismos de mejora.

Operativizar efectivamente los mecanismos de apoyo para la MIPYME. En Honduras se ha trabajado mucho en la organización de las MIPYMES, y está en proceso la elaboración de la ley MIPYME, sin embargo se requiere apoyo del gobierno para hacer efectiva una ley, más allá de un tema político, involucrando a las asociaciones y gremiales para facilitar su implementación.

Dar apoyo a las MIPYMES en frontera. Los empresarios plantearon que es recomendable que existe un las frontera oficinas para facilitación del comercio de las MIPYMES. Dicha oficina puede dar apoyo no solo con trámites para exportación, sino también con almacenaje de mercancías, facilidades de comercializar, equipo de refrigeración para proteger el producto que sea perecedero, etc.

Organizar a las MIPYMES. Existe una diversa institucionalidad en Centroamérica de apoyo a la MIPYME, sin embargo hace falta organizar y coordinar esfuerzos, favoreciendo la integración de las MIPYMES.

### *Personal técnico*

Profesionalización del personal aduanero, dejando de lado aspectos políticos para la contratación de personal. Se está capacitando personal con la ECAT, pero es una tarea en la que aún hay mucho trabajo por hacer.

### *Infraestructura*

La creación de ventanillas únicas para exportación e importación, no solo para Tegucigalpa sino también para las principales ciudades del país, favoreciendo además que dicha ventanilla tenga una adecuada vinculación con las asociaciones empresariales. Esta ha sido una solicitud de la Comisión Especial Interinstitucional para la Modernización del Servicio Aduanero (CEIMSA).

### *Corrupción e inseguridad en el transporte*

Eliminar el rol de los auxiliares de aduanas en la frontera, apoyando la efectiva carnetización del personal de la DEI.

## **F. Panamá**

### **Documentos e instituciones para procesos de exportación/importación**

La documentación requerida para exportación/importación en la región incluye:

1. Factura comercial,
2. Certificado de origen,
3. Lista de empaque,
4. Certificado de Registro sanitario o fitosanitario,
5. Póliza de seguros, no se tiene póliza se paga un 1%.

#### *Instituciones que intervienen*

1. Ministerio de Desarrollo Agropecuario,
2. Viceministerio de Comercio Exterior,
3. Ministerio de Salud,
4. Bomberos,
5. Medio ambiente,
6. Autoridad de recursos acuáticos.

### **Tiempos para exportación/importación**

El proceso de exportación completando toda la documentación solicitada puede requerir de 2 a 3 días, desde que se prepara en la planta de producción hasta que es entregada en Aduana de destino. Una vez en frontera el trámite puede durar hasta 48 horas.

### **Reformas principales para mejoras de logística y exportación**

1. Existencia de un proyecto de ley No. 35 que ha sido enviado a la Asamblea Legislativa para mejorar la normativa de la autoridad de la Micro y Pequeña empresa. Se debería analizar la posibilidad de otorgarle a la Junta Directiva la suficiente responsabilidad y autoridad, con principal conformación del sector privado.
2. Analizar la posibilidad de incluir en la normativa laboral, disposiciones que establezcan el fomento del empleo de las Micro y Pequeñas empresas, con la cual se respeten los derechos consignados en la OIT, pero permitiendo la productividad negociada con los trabajadores como base de su compensación. Se tiene conocimiento que las cargas de los beneficios laborales son iguales para una empresa grande que para una pequeña empresa.
3. Analizar la posibilidad de que existan mecanismos para que las MIPYMES paguen los tributos en proporción a lo que producen, y no como si tuvieran la misma producción que las grandes empresas.
4. Dar continuidad al proceso de firma electrónica, para el cual actualmente ya existe una Ley de Comercio Electrónica.

5. Habilitar el servicio de pre- registro de un producto a importar que tiene el SICE (Sistema Integrado de Comercio Exterior).
6. Aun cuando se cuenta con un marco legal que les permite exoneración de importaciones al estar registradas, no hay en proceso ninguna ley especial para MIPYMES.

## **Problemas principales identificados**

### *Procedimientos y sistemas*

#### **Horarios de atención en Aduanas**

Las autoridades de aduanas trabajan en horarios de 8:00 a 4:00 p.m. y los horarios no han sido extendidos. El flujo comercial y el paso de las mercancías a través de las aduanas es continuo, y sin embargo queda paralizado cuando las oficinas se cierran. Los operadores logísticos en su caso, continúan trabajando, así como los encargados de las actividades de exportación e importación en las empresas, los únicos que dejan de trabajar son las oficinas de Aduanas.

- Las empresas que cuentan con un buen record histórico importando mercancías a la región, siguen siendo inspeccionadas como si fuera la primera vez que realizan la actividad.

### *Permisos especiales*

Sobre este aspecto se expresa una falta de coordinación entre las autoridades que emiten los permisos sanitarios, fitosanitarios y las autoridades de aduanas.

Los empresarios expresan que la obtención de los permisos especiales, como aquellos referidos a las áreas sanitarias y fitosanitarias les incrementa los costos, ya que debe obtenerse un registro sanitario por cada producto, y un producto puede tener diversas variedades, tal es el caso de los jugos, que tienen la misma fórmula, pero con sabores diferentes. El registro sanitario de cada producto cuesta \$300.00 y a eso se le debe sumar los trámites con el abogado.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

#### **Acceso a beneficios crediticios**

Los empresarios señalaron la problemática de la negativa por parte las autoridades bancarias y financieras a conceder créditos a las MIPYMES, y tampoco cuentan con los beneficios de financiamiento que tienen las grandes empresas. En la actualidad existen 2 mecanismos de apoyo a las MIPYMES que están enfocados a la exportación (Fondo de Garantía –AMPYME- y fondo “Impulso Panamá”); sin embargo por la forma en la que están estructurados es muy difícil que las micro y pequeñas empresas puedan tener acceso por la capacidad de las mismas.

#### **Desconocimiento del Gobierno**

Las necesidades que enfrentan las MIPYMES deben ser conocidas por el Gobierno, para lo cual se hace necesario que los empresarios sean escuchados, que se les abra un espacio en foros para que expresen sus necesidades. Existe por ejemplo, en Panamá una propuesta de reforma para la MIPYMES, sin embargo a los gremios no se les ha tomado en cuenta, en ese caso la propuesta no cuenta con el consenso de todos los actores, sino solo de la parte gubernamental.

#### **Organización de MIPYMES**

Las Mipymes no están organizadas, y por esto no son tomadas en cuenta para las negociaciones de Tratados de Libre Comercio. A los miembros de Mipymes les hace falta involucramiento, les hace falta representatividad frente a los foros económicos (Ministros, Direcciones de negociación de Tratados de Libre comercio); no tienen interés de participar, parecería que esto es como una barrera cultural.

## **Personal técnico**

Se identifican problemas por la aplicación de criterios de los funcionarios públicos en forma arbitraria, aun cuando se reconoce que su rol es de facilitación y supervisión, se establece que actualmente juegan un rol de control estadístico más que de fiscalización.

También se expresa que existe discrecionalidad de clasificación arancelaria, de interpretación; la correcta clasificación arancelaria es uno de los temas esenciales en el comercio de mercancías. Los productos mal clasificados pueden generarle al empresario, un incremento en los costos y hasta multas o sanciones.

En el paso de las fronteras terrestres, cada funcionario aduanero tiene su propia interpretación de la normativa.

## **Infraestructura**

Los empresarios expresan que en Panamá el costo de transporte interno es alto, pero se tienen menores costos de almacenaje si se compara con Costa Rica. En Panamá el costo de almacenaje es del 1.5% del valor del producto, pero en Costa Rica en promedio es el 3%.

## **Corrupción e inseguridad en el transporte**

Los empresarios expresan que las actividades de corrupción pasa con mayor frecuencia cuando se trata de productos determinados; cuando tiende a haber más deseos por el sector privado de lograr introducir su producto.

El transporte terrestre hacia Centroamérica no es eficiente, es riesgoso. Los transportistas tienen que llevar en su cabina un custodio, ya que existen riesgos de que el transporte sea interrumpido por vándalos; en algunos casos se ha optado por enviar la carga vía marítima principalmente por la situación de inseguridad y el cambio de algunas reglas en los países centroamericanos.

## **Recomendaciones principales**

### ***Procedimientos y sistemas***

#### **Acceso a beneficios crediticios**

Debido a que los mecanismos de otorgamiento de beneficios crediticios ya existen, se hace necesario analizar las posibilidades de re-definirlos y mejorar su estructura a fin de que las MIPYMES hagan uso efectivo de las herramientas que ofrecen. Disminuir o hacer más flexibles algunos de los requisitos y el establecimiento de garantías razonables, podrían ser algunas propuestas de solución.

#### **Horarios de atención en Aduanas**

Los horarios deberían ser continuos, utilizando turnos en las jornadas matutinas, vespertinas y nocturnas. Los empresarios señalaron que debería analizarse la posibilidad de que la atención al público se extendiera las 24 horas.

#### **Digitalización de los procesos**

El pago de impuestos debería realizarse de forma electrónica. El Viceministerio de Comercio Exterior ha digitalizado algunas transacciones para los trámites de exportación y el Ministerio de Economía y Finanzas para los trámites de importación; pero todavía persisten algunos trámites con documentos impresos. Los empresarios también señalaron que la firma electrónica pudiera ayudar en estos procesos de digitalización. La firma electrónica, o un código de barras simplificarían algunos trámites tanto para la importación como para la exportación.

- Crear mecanismos que incentiven a las empresas que han cumplido con cierto record histórico,
- analizar la posibilidad de crear una ventanilla única de importaciones en cada país.

### *Permisos especiales*

Debido a que los trámites son engorrosos y los costos para los empresarios se ven incrementados, los empresarios sugieren que se analice la posibilidad de que el proceso de obtención de registros, no sea aplicado a los productos, sino en planta, a través de una inspección, y en tal caso si la planta cumple con los requisitos de inocuidad de los alimentos y los respectivos controles de calidad, el producto será susceptible de comercialización en el mercado y no ocasionará daños a la salud. Con este proceso se garantizaría que los productos salgan al mercado en buen estado.

### *Institucionalidad de apoyo a MIPYMES*

#### **Desconocimiento del Gobierno**

La participación de las MIPYMES en foros comerciales, debería ser continua y un punto de agenda en las reuniones que sostienen los funcionarios públicos al más alto nivel.

#### **Organización de MIPYMES**

Se debe procurar la profesionalización de los miembros y representantes de Mipymes; Se deberían realizar reuniones periódicas de intercambio entre los empresarios exitosos y los que no lo son.

- Realizar intercambio de experiencias entre empresarios exitosos y nuevos empresarios MIPYMES,
- fomentar la cohesión de las MIPYMES, lograr su consolidación para que se organicen de mejor manera,
- el sector MIPYME debe estar más organizado, para que sea escuchado en los foros al más alto nivel; procurar ganar un lugar en las asociaciones gremiales, participando e involucrándose, y presentando propuestas constructivas que les permitan su inclusión en instrumentos normativos y en los diversos foros.

### *Personal técnico*

- Discrecionalidad: de clasificación arancelaria, de interpretación.

Los funcionarios de aduana y los empresarios MIPYMES deberían ser capacitados sobre la clasificación arancelaria. El proceso de la clasificación arancelaria debería ser un proceso ágil que no limite el intercambio comercial.

- Mayor capacitación y profesionalización de los funcionarios aduaneros, a fin de que se evite la emisión de criterios discrecionales,
- establecimiento de estándares educativos en materia logística para los funcionarios aduaneros y el sector privado, junto con el establecimiento de capacitaciones masivas.

## V. Mejores prácticas identificadas

La revisión de los proyectos vinculados a la mejora del comercio regional en logística y aduanas, permite identificar dos grandes líneas de trabajo. Una es la implementación de proyectos y políticas regionales en el marco del SICA que incluyen componentes de política regional además del fortalecimiento de la institucionalidad regional y nacional, estos proyectos incluyen la Unión Aduanera y la Aplicación de políticas comunes centroamericanas (ADAPCCA). Por otro lado está la serie de iniciativas que se enfocan a modernización de las aduanas y mejoras a nivel operativo en logística y aduana.

Los países en Centro América están implementando proyectos que van desde la integración de bases de datos entre las direcciones de aduanas e impuestos internos, la revisión de marcos legales, desarrollo de procedimientos electrónicos para tramites sin papeles, capacitación de personal y la implementación o mejora de las ventanillas de exportación. Esto incluye mecanismos como el Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial (PACE) y la ventanilla de importación en El Salvador.

En esta revisión de proyectos se ha incluido dos temas que han sido de especial discusión durante el transcurso de la consultoría, como son el Sistema de Alerta Rápida de la Unión Europea, y el Observatorio MIPYME, ambos mecanismos son modelos de sistemas de información que pueden ayudar a identificar problemas específicos que enfrentan las MIPYMES para su proceso exportador, y facilitar la operativización de las soluciones pertinentes. A continuación se listan las diferentes iniciativas en proceso de implementación y sus implicaciones a nivel de logística y aduanas.

- Políticas
  - A. Unión Aduanera
    - 1. Sistema de Información Aduanero Unificado de Centroamérica (SIAUCA),
    - 2. El Arancel Integrado Informatizado Centroamericano (AIC),
    - 3. La Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria (ECAT).
  - B. Aplicación de políticas comunes centroamericanas (ADAPCCA)
  - C. Barreras no arancelarias y normas de origen
- Eficiencia operativa
  - A. Programa Aduanero de cumplimiento empresarial (PACE)

- B. Ventanilla única de importaciones
- C. Procedimiento mesoamericano para el tránsito internacional de mercancías (TIM)
- D. Comisión de facilitación de comercio exterior en Centroamérica (COFACECA)
- MIPYMES
  - A. Sistema de alerta rápida de la Unión Europea
  - B. Observatorio MIPYME

## **A. Unión Aduanera Centroamericana (UAC)**

El 29 de Octubre de 1993 los países centroamericanos suscribieron el Protocolo de Guatemala, mediante el cual establecieron el compromiso de constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, la cual se pretende alcanzar de manera gradual y progresiva. El proyecto se enmarca dentro de los compromisos asumidos por los Gobiernos de los cinco países Centroamericanos, en base el mandato presidencial establecido en la Declaración de Presidentes del 26 de febrero de 2004, que instruye a las autoridades competentes a dar cumplimiento al Plan de Acción para concretar la Unión Aduanera Centroamericana.

La unión aduanera representa el mejor esfuerzo para la facilitación del comercio en Centro América, mediante la construcción de un territorio aduanero con libre movilidad de bienes sin excepciones, libre comercio de servicios, la adopción de un arancel común, una administración aduanera común, un mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios, una política comercial externa común y una normativa comercial uniforme.

El proceso de implementación de la Unión Aduanera es impulsado por el proyecto “Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana” (CONSUAC) que inició en noviembre del 2006 con un presupuesto de 7.5 millones de euros de los cuales 7.000.000 corresponden a la financiación de la Comunidad Europea, y cuya implementación la realiza la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

CONSUAC da seguimiento a un proyecto previo de la Unión Aduanera Centroamericana, retomando los productos:

1. Sistema de Información Aduanero Unificado de Centroamérica (SIAUCA), que permite el control y seguimiento de los intercambios electrónicos de información que se efectúan entre las administraciones (SIAUCA regional). Además de cruces de información entre las Administraciones Aduaneras y Tributarias-impuesto al valor agregado /impuesto sobre venta (IVA / ISV) (SIAUCA nacional).
2. El Arancel Integrado Informatizado Centroamericano (AIC), el cual consiste en una herramienta informática que recopila toda la información necesaria o requerida para la importación o exportación de mercancías desde o hacia terceros así como del comercio intrarregional de los países que forman parte del Subsistema de la Integración Económica Centroamericana; permite el acceso a los importadores, exportadores, agencias de aduanas, funcionarios aduaneros, transportistas, etc. Proporciona información de los derechos arancelarios a la importación, preferencias arancelarias, requisitos no arancelarios, restricciones, requisitos para la importación o exportación de mercancías. (Acuerdo No. 02-2009 COMIECO-LV). El AIC tiene un universo de 6389 rubros, que no incluye los vehículos. Según el Informe de Avances de UAC presentado por SIECA en julio 2009, tiene armonizado el 95.7% de dicho universo, quedando pendiente de armonizar el 4.3% que incluye productos como medicamentos, metales, petróleo, productos agropecuarios y otros.

3. La Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria (ECAT) que actualmente está funcionando en San Pedro Sula y ya imparte capacitaciones especializadas en temas de aduaneros.

Partiendo de estos productos CONSUAC prioriza cuatro áreas de intervención:

- Institucional: apoyo a la creación y funcionamiento de la nueva institucionalidad asociada al establecimiento de la unión aduanera regional (asistencia técnica, capacitación, etc.),
- formación y Difusión: facilitación de información y conocimientos sobre integración económica y la unión aduanera, incluyendo la promoción de espacios de diálogo y debate,
- infraestructura Económica (equipamiento): Habilitación de infraestructuras necesarias para la operación de la unión aduanera, principalmente en las aduanas periféricas,
- acciones de cohesión social: Mediante la materialización de alternativas económicas para las personas que puedan resultar desfavorablemente afectadas con la supresión de las aduanas interiores al implantarse la unión aduanera.

## **B. Diseño y aplicación de políticas comunes Centroamericanas (ADAPCCA)**

Es una iniciativa auspiciada por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Unión Europea (UE), con alcance regional (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y cuando corresponda, Panamá) que busca contribuir a fortalecer la integración regional; a través de la formulación, promoción, apoyo y aplicación y divulgación, políticas comunes vinculadas al proceso de Unión Aduanera Centroamericana. Los beneficiarios directos son los llamados “agentes económicos” (productores, trabajadores, exportadores, importadores, consumidores), relacionados con actividades económicas intra centroamericanas o que tienen potencial para participar en ellas. Otros beneficiarios son las instituciones regionales, en particular el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) y la SIECA.

El proyecto establece que no existe una sistematización de la evolución del proceso de integración económica durante las últimas dos décadas ni existe una visión de mediano plazo sobre las tendencias del proceso de integración económica centroamericana que permita establecer las perspectivas futuras de la región en materia de políticas comunes.

## **C. Barreras no arancelarias y normas de origen**

Dentro de las principales limitantes al comercio regional que mencionaron los empresarios se incluyen lo que se dio por llamar “permisos especiales”, haciendo referencia a Barreras No Arancelarias (BNA) donde principalmente se mencionan las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), y los obstáculos técnicos al comercio (OTC) que implican la atención a reglamentos técnicos, normas y evaluaciones de conformidad por países.

El peso que tienen las barreras por MSF y OTC en la región es muy importante, si se considera que buena parte del intercambio regional se da en productos agrícolas, alimenticios y farmacéuticos, esto puede representar para alimentos procesados, insumos alimenticios, químicos y productos farmacéuticos más del 45% del comercio intrarregional.

Aunque se ha avanzado mucho en la estandarización de leyes y normas entre los países Centroamericanos, muchos de los problemas se señalaron en la variabilidad de capacidades y procedimientos por países, lo cual está vinculado a la falta de personal especializado a nivel de región, y limitantes en laboratorios o centros de referencia regionales, además de una falta de voluntad

política para facilitar procedimientos y cumplimientos al utilizar los MSF y OTC como mecanismos de protección a productores locales.

En este sentido resalta el hecho de que en la Corte Centroamericana de Justicia, con fecha del 19-6-2009 se ha solicitado una “Opinión consultiva sobre el sentido y alcances de la normativa comunitaria en relación al derecho interno”, por la aplicación de procedimientos sanitarios y fitosanitarios por parte de El Salvador a una empresa de lácteos de Nicaragua con propósitos de constituir “una restricción encubierta del comercio internacional” que conlleva el establecimiento de un sistema de cuotas.

Sin embargo aunque la problemática de BNA es conocida y ha sido mencionada en otros estudios, existe poco trabajo realizado en la recopilación y análisis de datos sobre las BNA, incluyendo la medición del impacto de dichas barreras en el desarrollo del comercio regional.

## **Normas de origen**

Al tema de Reglas de origen se le ha prestado especial atención durante los últimos meses ante al proceso de negociación del acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Para mayo del 2009, se había acordado alrededor de un 88% de las reglas de origen, las cuales son similares a las que aplican en la actualidad para ingresar al mercado Europeo bajo el Sistema General de Preferencias (SGP)<sup>13</sup>.

Los principales puntos de discusión es la aplicación de normas de origen a productos importantes para Centroamérica como textiles, atún en conserva, café y productos con alto contenido de azúcar, así como la acumulación de origen con otros socios comunes, como por ejemplo México, Chile, Panamá, y algunos países andinos.

Centroamérica cuenta con un marco legal en materia de origen con el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías y su Anexo de Reglas de Origen Específicas, el cual fue aprobado mediante Resolución No. 156-2006 y posteriormente modificado mediante Resolución No. 181-2006, ambas del Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana —COMIECO—. Dicho Reglamento se circunscribe al intercambio de mercancías regido por los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana, el cual establece las normas para determinar el origen de las mercancías, con el fin de otorgar el régimen de libre comercio y define el procedimiento de verificación para los casos de duda sobre el origen de las mercancías<sup>14</sup>.

Debido a que los países de la región Centroamericana han suscrito de manera individual algunos Tratados de Libre Comercio con otros socios comerciales, esto ha derivado en la desarmonización de algunas reglas o normas de origen. Por lo anterior, Centroamérica actualmente se encuentra realizando trabajos para lograr una convergencia normativa, en textos y Anexos, específicamente con el Tratado de Libre Comercio que se suscribió con México, con el objetivo de homologar textos y reglas de los Tratados que cada país (Centroamérica y México) tienen en la actualidad. Este proceso se denomina "convergencia México". Los trabajos se están realizando en las modificaciones de las reglas de origen específicas, ubicadas en los Capítulos 60, 61, 62 y 63 del Arancel Centroamericano de Importación.

## **D. Programa aduanero de cumplimiento empresarial (PACE)**

Diseñado por la Dirección General de Aduanas de El Salvador consiste en proveer despachos expeditos para Sociedades que cumplen con la normativa aduanera y tributaria demostrando

---

<sup>13</sup> Informe de resultados. Reunión técnica comercial entre Centroamérica y la Unión Europea. Mayo, 2009.

<sup>14</sup> Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías. COMIECO-XXXII, Septiembre, 2005.

trazabilidad de su control interno y contable, para contribuir en la agilización y facilitación del comercio nacional e internacional.

El objetivo de PACE es el desarrollo de alianzas estratégicas entre la Aduana y el Sector Privado relacionado con el comercio internacional que cuenten con un historial positivo de cumplimiento con la normativa aduanera, tributaria y demás leyes conexas. La incorporación a dicho Programa es voluntaria y se basa en la “confiabilidad” que los operadores económicos puedan ofrecer a ADUANA dentro de su control interno y procedimental.

El funcionamiento de PACE inició en el 2008 y se enmarca en la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), establecido en el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de la OMA. Artículo 28 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y los artículos 159 a 166 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA).

Entre los requisitos para poder tener acceso a este programa se establecen: Hasta un 2% en multas por incumplimiento a la Normativa Aduanera en las importaciones efectuadas durante los años 2007 y 2008; Contar con un Apoderado Especial Aduanero o con un contrato de prestación de servicio con los Agentes de Aduanas; Contar con un Encargado o Responsable, Departamento, Área o Gerencia de Importaciones que impulse el cumplimiento aduanero y tener Solvencia del Ministerio de Hacienda, Alcaldía, ISSS y AFP. Estos requisitos aplican para todas las empresas sin hacer ninguna diferenciación para las MIPYMES.

Dentro del Programa se excluyen: las empresas Courier; Exportadores y Zonas Francas (En las primeras fases del Programa); los Depósitos para Perfeccionamiento Activo; los Importadores de vehículos usados; los Gestores de encomiendas; los Importadores de productos lácteos y los Consolidadores vía terrestre ó multimodal.

Entre algunos de los beneficios que este Programa se mencionan:

- Disminución de los porcentajes de verificación inmediata,
- atención prioritaria en ventanillas,
- procesos de despacho ágiles durante revisiones físicas,
- reducción de costos,
- respuestas a consultas de Criterios Anticipados,
- asignación de un Ejecutivo de Cuentas,
- tratamientos prioritarios en otros procedimientos aduaneros (criterios anticipados en clasificación arancelaria),
- consultas en valoración y origen,
- notificaciones en caso de aceptación, suspensión, cancelación y de cualquier cambio de procedimientos del programa que podrían afectar su operatividad,
- información sobre los incumplimientos determinados en Aduana, para que sean evaluados y corregidos.

Las empresas que en 2008 obtuvieron este beneficio son: Cemento de El Salvador (CESSA), Productos Alimenticios Diana S.A. de C.V.; La Fabril de Aceites S.A. de C.V.; Speciality Products S.A. de C.V. y Almacenes Vidri S.A. de C.V. Para marzo de 2009 se incluyeron Textiles de San Andrés, Distribuidora de Automóviles S.A. de C.V., TEXTUFIL S.A. de C.V., SIGMA S.A.; Equipos Electrónicos Valdés S.A. de C.V., Documentos y Digitales de El Salvador S.A. de C.V. Sumando a la fecha 11 empresas de las cuales todas son consideradas como grandes empresas.

Según información de la Dirección General de Aduanas, 75 empresas han sido invitadas a incorporarse al PACE desde julio de 2008 a febrero de 2009, de estas el 52% a dado una respuesta

positiva, el 1,3% a dado una respuesta negativa (equivalente a una sola empresa); el 16% expresan estar en proceso interno de evaluación y el 30,6% de las empresas no han respondido a la invitación.

## E. Ventanilla única de importaciones

Coordinada por el Ministerio de Hacienda de El Salvador, a través de la Dirección General de Aduanas (DGA); inició operaciones en abril de 2007; y como institución es parte de la segunda fase del programa “El Salvador Eficiente”. Su principal objetivo es unificar e integrar, en un punto único virtual, el conjunto de actividades relacionadas con los permisos y autorizaciones de importación; promoviendo la coordinación de varias instituciones involucradas en el otorgamiento de permisos y autorizaciones de importación favoreciendo el ahorro de costos y tiempos en operaciones de comercio exterior.

En una primera fase (junio 2006) se inició con la generación de permisos fito-zoosanitarios en internet, reduciendo los tiempos de trámites de 4 horas a 10 minutos para nacionales de 2 días a 10 minutos para extranjeros. Los permisos son solicitados y otorgados en forma electrónica, con una disponibilidad de 24 horas los 7 días de la semana, eliminando trámites ante el Ministerio de Salud Pública de permisos de importación para carnes frescas, congeladas, frutas y vegetales, que antes se hacían en el MAG y en Salud, hoy sólo en el MAG.

Para la segunda fase, se operativizó la ventanilla Física de Importaciones (Abril 2007) coordinada por Ministerio de Hacienda, a través de Aduanas con la presencia de delegados de todas las instituciones que participaren la importación de mercancías que incluyen:

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social,
- Ministerio de Agricultura y Ganadería,
- Ministerio de la Defensa Nacional,
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales,
- Consejo Superior de Salud Pública,
- Dirección General de Aduanas,
- Dirección General de Impuestos Internos.

Con la puesta en marcha del proyecto, la DGA establece que se ha favorecido la facilitación de 46 tipos de trámites de importación, se han reducido los costos de las transacciones y el tiempo de operación de importación( de 20 días a 1 día), a la vez de que se ha minimizado del traslado de las personas a oficinas de las instituciones que emiten permisos, dando la oportunidad de presentar las solicitudes en conjunto en un mismo lugar; tramitando los permisos para el ingreso a El Salvador de alimentos, sustancias químicas, alcoholes, artículos de uso restringido sustancias peligrosas, certificados fitosanitarios y zoosanitarios, visado de cosméticos, entre otros.

Según estadísticas, a mayo de 2008 se habían otorgado han otorgado 115.376 permisos de importación y realizado 22.199 Declaraciones de Mercancías, facilitando las importaciones para el 100% de los productos. Realizado más de 137.575 trámites de importación en las distintas aduanas del país, beneficiando a más de 40.000 importadores, 3.500 auxiliares de la función pública aduanera, instituciones gubernamentales emisoras de permisos y autorizaciones de importación, productores y público en general, reduciendo costos y tiempo principalmente.

## F. Procedimiento Mesoamericano para el tránsito internacional de mercancías (TIM)

TIM es un proyecto que se realiza con el apoyo de la SIECA y busca reducir los tiempos de cruce relacionados con la mercancía en tránsito a través de la simplificación de trámites y transmisión electrónica de datos, mediante un procedimiento estándar e informatizado, integrando en un sólo documento la información que todas las autoridades de control requieren para el despacho de la misma (migración, aduanas y cuarentena). El valor total del proyecto: Diseño y fase piloto es de US\$ 3.0 mdd, cuyas fuentes de Financiamiento son recursos de cooperación no reembolsable aportados por el BID/FOMIN, BCIE y USAID.

Su objetivo principal es facilitar y reducir los costos asociados al tránsito de mercancías, mediante la simplificación de trámites; fijándose una meta de reducción del tiempo de cruce de operaciones de tránsito del actual promedio de 4 a 5 horas a 30 minutos.

La fase de equipamiento bajo el programa piloto comenzó a habilitarse en 2007 en el puente fronterizo entre El Salvador y Honduras (El Amatillo), iniciando operaciones de tránsito en junio de 2008. El programa incorpora:

- Mejores herramientas y sistemas informáticos para ejercer controles eficientes y competitivos a las operaciones de tránsito,
- sistemas estadísticos e históricos para el análisis de riesgo,
- disponibilidad de información en línea sobre las operaciones de tránsito, antes, durante y al finalizar las mismas, para las autoridades y parcialmente disponible para importadores, exportadores y transportistas,
- potencialidad para interconectar las bases de datos de las autoridades involucradas con instrumentos informáticos y telemáticos de vanguardia. Como consecuencia de lo anterior, se ha contribuido a disminuir los costos de transacción y mejorar la competitividad del intercambio comercial en la región.

Según la Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, el principal resultado ha consistido en la reducción de hasta un 75% en el tiempo invertido por los transportistas al realizar los trámites aduanales, lo que equivale a un tiempo promedio de 17 minutos por gestión, comparado con un tiempo promedio actual de de 64 minutos.

La segunda etapa del proyecto contempla la implementación del nuevo procedimiento TIM a otros países de la región, como la frontera entre Guatemala y México, así como la ampliación de todas las operaciones de tránsito a través de los territorios salvadoreño y hondureño en sentido sur norte y entre los canales logísticos (secos) que se desean activar entre los puertos en la región del “triángulo norte”; para lo que se estima invertir US\$ 750.000 dólares de recursos no reembolsables.

## G. Comisión de facilitación de comercio exterior en Centroamérica (COFACECA)<sup>15</sup>

Es una organización mixta donde gobiernos y empresarios de la región se integran con el fin identificar, discutir, proponer y ejecutar acciones y proyectos para que los países centroamericanos maximicen las oportunidades de negocio e inversión en un entorno competitivo; contribuyendo al

---

<sup>15</sup> Más información de cada una de las Comisiones Nacionales: CIMA (El Salvador), CONAFACIL (Guatemala), CEIMSA (Honduras), CIMCO (Nicaragua) y VUCE (Costa Rica). <http://www.cofaceca.sieca.org.gt/Principal.aspx>.

proceso de integración económica en C.A., la Unión Aduanera e Intercambio Comercial mediante la superación de los obstáculos que limitan su desarrollo.

Está conformado por las Comisiones Nacionales de cada uno de los países de la región: CIMA-El Salvador (Comisión Intergremial para la Modernización de las Aduanas), CONAFACIL-Guatemala (Comisión Nacional de Facilitación del Comercio Internacional), CEIMSA-Honduras (Comisión Especial Interinstitucional para la Modernización del Servicio Aduanero), CIMCO-Nicaragua (Comisión Interinstitucional para el Mejoramiento del Comercio) y VUCE-Costa Rica (Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica). Al mismo tiempo COFACECA es apoyada con recursos humanos, técnicos, financieros e infraestructura del Banco Centroamericano de Integración (BCIE), la Secretaría de la Integración Centroamericana (SIECA), USAID por medio de la firma Bozz-Allen-Hamilton y con fondos propios de cada una de las Comisiones Nacionales de Facilitación de Comercio que les ha correspondido ocupar la presidencia Protempore.

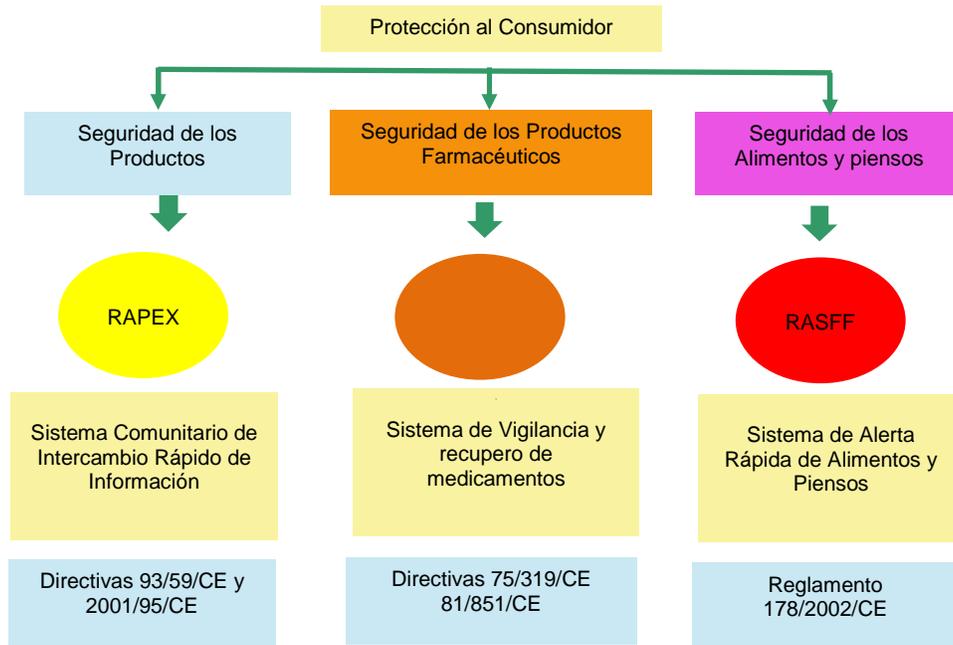
Su visión es propiciar un comercio exterior ágil, eficiente y competitivo, basado en la coordinación adecuada y oportuna de las entidades públicas y empresariales que tienen relación con el desarrollo del Comercio Exterior de los países miembros de COFACECA. Con la misión de generar análisis, acciones y proyectos a nivel regional para la implementación de sistemas y procedimientos modernos, transparentes, ágiles y eficientes que faciliten el comercio regional e internacional, estimulen la competitividad de las empresas y el crecimiento de la inversión.

Algunas de las áreas de trabajo de COFACECA incluyen: Agilización del comercio entre los países de la región mediante la superación de los obstáculos en materia aduanera, arancelaria, tributaria y fitosanitarias; Conservación de una estrecha relación entre los países de la región y los distintos sectores que brindan servicios al comercio exterior; Contribución a la firma, ratificación y certificación del CAFTA; Contribución a la actualización y consulta de las leyes complementarias al CAFTA para maximizar oportunidades y minimizar efectos adversos; Interacción con los organismos regionales creados para acelerar el proceso de integración económica centroamericana; Realización de una Gira por los puestos fronterizos centroamericanos de facilitación aduanera; Realización de Videoconferencias Regionales y Reuniones físicas para la identificación de obstáculos y dinamizar soluciones; Obtención de recursos para el equipamiento de medios electrónicos de punta a las comisiones nacionales y facilitar la venta de servicios que contribuyan a su sostenibilidad financiera y el mejoramiento de los servicios al sector empresarial que opera en el sector externo; etc.

## **H. Sistema de alerta rápida de la Unión Europea**

Los objetivos que persiguen los Sistemas de Alertas Rápidas de la UE, son ofrecer un intercambio rápido de información entre los Estados miembros y la Comisión sobre las medidas y acciones adoptadas en relación con productos de consumo debido a un riesgo grave para la salud y la seguridad de los consumidores; informar a los Estados miembros y a la Comisión sobre la existencia de un riesgo grave incluso antes de que se adopten medidas o se emprendan acciones; obtener y difundir información a todos los Estados miembros sobre el seguimiento que han dado a la información intercambiada que han recibido; todo lo anterior para poder evitar el suministro a los consumidores de productos que presenten un riesgo grave para su salud y seguridad; facilitar el control de la eficacia y la coherencia de las actividades de vigilancia del mercado y las medidas de ejecución en los Estados miembros; detectar la necesidad de actuar a escala comunitaria proporcionando una base para ello, cuando sea necesario; y contribuir a una aplicación coherente de los requisitos comunitarios relativos a la seguridad de los productos y al correcto funcionamiento del mercado interior.

**GRÁFICO 11**  
**SISTEMA DE ALERTA RÁPIDA DE LA UNIÓN EUROPEA**



Fuente: Dr. Thierry Woller – PROTLCUEM.

El origen de la información del Sistema de Alerta Rápida de la UE se obtiene por medio del Control de Mercado, Control de Frontera (Monitoreo y Rechazos), Reclamo de consumidores y el autocontrol de las empresas.

Basado en el Análisis de Riesgo y sus componentes:

**GRÁFICO 12**  
**ORIGEN DE LA INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA RÁPIDA DE LA UE; BASADO EN EL ANÁLISIS DE RIESGO Y SUS COMPONENTES**



Fuente: Dr. Thierry Woller – PROTLCUEM.

**Sistema comunitario de intercambio rápido de información para productos no-alimentarios (RAPEX)**

RAPEX es un sistema comunitario de alerta rápida para productos no alimenticios peligrosos para el consumo, este sistema garantiza información sobre los productos peligrosos retirados del mercado de la UE, con el objetivo de impedir o restringir la venta de estos productos en el mercado; 30 países participan actualmente en el sistema: todos los países de la Unión Europea y los países AELC / EEE: Islandia, Liechtenstein y Noruega.

Los servicios de la Comisión publican cada semana en Internet información relevante relativa a todas las notificaciones RAPEX. ([www.ec.europa.eu/rapex](http://www.ec.europa.eu/rapex)), para el año 2007 se calculó una media de 35.200 visitas mensuales al portal<sup>16</sup>.

En lo relativo a las categorías de productos sometidos a medidas correctoras a causa de la gravedad de los riesgos existentes, los artículos para niños (juguetes y equipamiento infantil) y los productos eléctricos (por ejemplo, electrodomésticos y aparatos de alumbrado) son los grupos de productos que registran la mayor cantidad de notificaciones; representando más del 50 % del total de notificaciones RAPEX. Los riesgos más comunes observados son lesiones, asfixia y choque eléctrico, seguidos de quemaduras, incendio, ahogamiento y riesgos químicos. Los riesgos a largo plazo, como los derivados de la exposición a ciertos productos químicos, son más difíciles de detectar y evaluar, ya que los efectos perjudiciales no son inmediatamente perceptibles<sup>17</sup>.

### *Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos (RASFF)*

El RASFF se basa en el intercambio rápido de información sobre riesgos para la salud humana relacionados con alimentos y piensos, lo que constituye una importante contribución a la seguridad de los consumidores. Su fundamento jurídico se enmarca en Reglamento (CE) N° 178/2002.

El Sistema incluye una red en la que participan los Estados miembros, así como los países del Espacio Económico Europeo y la Asociación Europea de Libre Comercio (EEA-EFTA), la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y la Comisión, que es responsable de la gestión del sistema.

El esquema de funcionamiento del RASFF<sup>18</sup> contiene tres componentes de información:

- Notificación de alertas: El riesgo está en el mercado y una acción inmediata es requerida (recupero de producto),
- notificación de información: El riesgo ha sido identificado pero el producto no está en el mercado. Ej. Rechazo de frontera,
- notificaciones nuevas: Original: Cualquiera que no haya sido identificado en las notificaciones anteriores.

### *Sistemas de información sobre riesgos en las aduanas; formulario de información de riesgos (RIF)*

Es un mecanismo de intercambio y distribución de información de riesgos entre los Estados miembros. Su objetivo es Transmitir los riesgos en el momento en que son identificados y Adoptar medidas de manera inmediata (filtros en frontera).

Las mercancías a las que se asocian los riesgos pueden variar de naturaleza en función del momento. Por ejemplo, las principales mercancías a que atienden estos formularios son las siguientes:

- Mercancías que puedan suponer riesgos para la salud de los ciudadanos,
- mercancías amparadas en el CITES<sup>19</sup>,
- mercancías peligrosas o prohibidas (drogas, precursores, etc.),
- mercancías que presentan fraudes e irregularidades (por ejemplo, mercancías sujetas a derechos antidumping),

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm).

<sup>17</sup> La Comisión ha elaborado un conjunto de instrumentos en línea para la evaluación de la exposición con objeto de mejorar la coherencia de la evaluación del riesgo: <http://www.jrc.ec.europa.eu/eis%2Dchemrisks/>.

<sup>18</sup> Acceso a los informes periódicos del RASFF: [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/archive\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/archive_en.htm).

<sup>19</sup> Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestre se conoce por sus siglas en inglés. El objetivo principal de CITES es establecer y mantener un control a nivel mundial sobre el comercio de determinadas especies de la flora y la fauna silvestre en peligro de extinción, incluyendo parte de ellas o subproductos, a fin de evitar que el comercio internacional constituya una amenaza para su supervivencia.

- mercancías falsificadas.

En cualquier caso, los formularios de información de riesgos se crean para mostrar tendencias o formalizar avisos a otros Estados miembros. No tienen por objeto informar de detecciones o aprehensiones nacionales.

En cuanto a la naturaleza y calidad de la información que se incluye en los formularios, a diferencia del SIA<sup>20</sup>, no debe afectar a datos ni características personales. Pero tiene que permitir la toma de decisiones de control e indicar las razones de su envío. Así, por ejemplo, pueden incluir: Rutas inusuales de transporte; Transbordos cuando existen rutas directas más económicas; Transacciones sin sentido comercial; Empresas desconocidas, Irregularidades en los manifiestos, documentos de embarque, facturas, etc.

## I. Observatorio MIPYMES

Un observatorio es una instancia que abre un espacio de interacción y reflexión entre actores estratégicos, con el objetivo de ejecutar iniciativas o sustentar políticas.

En esta parte del estudio, se analizará un marco comparativo entre diferentes Observatorios creados para fortalecer las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas.

### *Observatorio MIPYME Costa Rica*

Es un esfuerzo colaborativo en el seno de la Comisión Nacional de Rectores (CONARE); cuyos objetivos son: Ofrecer a los diferentes actores la información y el conocimiento que requieren para desarrollar políticas y proyectos acertados y evaluarlos; y consolidarse como una instancia de carácter permanente, la naturaleza atiende al quehacer interdisciplinario y multitemático. Esta enmarcad en la Ley No. 8262 de Fortalecimiento de las Pymes, en vigor desde el año 2002; la cual otorgó al Ministerio de Economía, Industria y Comercio la rectoría del esfuerzo de apoyo al sector Mipyme nacional y a su vez se constituyó un ente consejero.

Actualmente está conformado un comité director, con representantes de las 4 universidades que lideran el desarrollo del observatorio y se ha contado con representantes del Ministerio de Economía, Industria y Comercio —MEIC—.

Entre algunas de las actividades del Observatorio puede mencionarse la aplicación de una encuesta que aborda temas de emprendimiento, innovación, sostenibilidad, sistema financiero, habilidades, tecnologías de información y comunicación, internacionalización y modelo de gestión; con el fin de apoyar la premisa de que el desarrollo de las capacidades nacionales para el Observatorio requieren el concurso de las instituciones articuladas con su aporte tanto en experiencias como en recursos.

El proyecto ha sido presentado ante actores claves del entorno nacional e internacionales de apoyo a las PYMES, entre los que se destacan el MEIC, la red de apoyo a las PYMES del MEIC, la Vicepresidencia de la República, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Fundación Fundes Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

Entre algunos de los beneficios que ofrece el observatorio se mencionan:

- Propicia los espacios que permiten comprender la dinámica sobre el tema de análisis, que se enfoca tanto a nivel nacional como regional,
- esto se alcanza a través de la información oportuna,
- el fortalecimiento de capacidades y la articulación de las instancias involucradas,

---

<sup>20</sup> Sistema de Información Aduanero. El objetivo del SIA es contribuir a prevenir, investigar y perseguir las operaciones que sean contrarias a las reglamentaciones aduanera o agraria, aumentando, mediante una difusión más rápida de la información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y de control de las autoridades competentes.

- si bien, la base del observatorio, son los sistemas de información, pero más importancia tiene la forma de cómo esta información atiende a una agenda temática que debe ser definida por quienes constituyen los grupos de interés directo e indirecto,
- no debe percibirse como una unidad aislada y menos confundirse con la creación de un proyecto de base de datos, página de Internet con información y vínculos, ni tampoco como una instancia de generación primaria de información.

### *Observatorio MIPYME Unión Europea*

Se enmarca a través de la Red Europea para el desarrollo de las Mipymes (ENSR). Con el fin apoyar ante la necesidad de confeccionar informes independientes que aporten una visión estructurada y actualizada de las pequeñas y medianas empresas; con el objetivo de Analizar el comportamiento presente y futuro de las Pyme europea en su entorno económico; Analizar el impacto reciente y futuro del mercado interno europeo sobre el comportamiento de las Pymes; e Identificar las políticas públicas de apoyo empresarial existente y susceptible de afectar directa o indirecta a las Pymes.

Entre algunos de los beneficios del observatorio se pueden mencionar que durante los últimos 5 años, una de cada 10 pymes de los países de la UE, se han beneficiado de iniciativas de apoyo público, tanto a nivel nacional como internacional; además algunos países europeos han desarrollado diversas iniciativas públicas encaminadas a apoyar la creación de empleos.

Entre uno de los últimos productos destaca el estudio realizado por la DG Enterprise and Industry, (noviembre 2006 - enero 2007). El estudio fue coordinador por el Eurobarometer Team de la Comisión Europea.

Entre los principales resultados de este estudio se presentan 9 limitaciones identificadas en las MIPYMES, en orden de prioridad:

- Problemas con las regulaciones administrativas,
- problemas con el poder adquisitivo de los clientes,
- fuerza laboral demasiado cara,
- problemas de infraestructura: caminos, vías, gas, electricidad, comunicación,
- falta de mano de obra cualificada,
- implementación de nuevas formas de organización,
- implementación de nueva tecnología,
- limitado acceso al financiamiento,
- falta de gestión de calidad.

Las 5 economías donde las regulaciones están consideradas como excesivas son Italia, Alemania, Portugal, Hungría y Austria. Sin embargo, hay países como Irlanda, Finlandia y Chipre que han considerado las regulaciones como apropiadas.

Entre algunas de las estrategias que deben ser puestas en práctica se mencionan:

- Reducción de costos,
- reclutamiento de personal calificado,
- mejoramiento de la calidad de los productos e intensificar esfuerzos de marketing,
- esforzarse para ser competitivos,
- reducción de precios,
- formación de asociaciones estratégicas,

- aumentar las horas laborales de los trabajadores.

### *Resumen del observatorio MIPYME, compilación estadística para 12 países de la región*

El informe fue presentado en Washington en el año 2003, teniendo como objetivo identificar los datos estadísticos de la representatividad de las PYMES en Latinoamérica a fin de crear con posterioridad un mecanismo sostenible de análisis del papel y el desempeño de las PYMES, su evolución en el tiempo, y el impacto que en ellas tienen las grandes transformaciones económicas de la región.

La información se recopiló de acuerdo a la disponibilidad para cada país respecto a las variables más relevantes para dimensionar al sector: número de empresas y/o establecimientos, empleo, facturación y/o valor agregado. La información fue recopilada en los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

Los principales resultados del informe fueron:

- Definición de la urgencia por contar con canales de información más fiables y homogéneos,
- el proceso de compilación de información sobre el sector Mipyme se desvanece en la dispersión de las fuentes y de las metodologías para la construcción de los datos, muchas de las cuales pierden representatividad al simplificar sin criterios claro,
- el primer paso hacia la construcción de buenas bases de datos es elaborar una metodología que sistematice el tipo de información requerida y que sea difundida y en la medida de lo posible acordada por los gobiernos y asociaciones empresariales,
- el proceso de construcción de buenas bases de datos involucra la convergencia de esfuerzos de organismos internacionales, cámaras de producción, y de gobiernos; y al interior de éstos, de distintas instituciones públicas que cuentan con evidentes ventajas para generar la información requerida, ministerios de economía, institutos de estadísticas y censos, servicios de impuestos, bancos centrales, entre otros.



## Bibliografía

- Aguilar, Miriam y Juan Carlos Barahona. “Sistema Aduanero Nacional de Honduras”. CLACDS, 1996.
- AméricaEconomía - CG/LA de Washington DC. Ranking de Infraestructura de América Latina 2008.
- Avendaño, Alicia y Juan Carlos Barahona. “Reporte de Seguimiento a la reforma del Sistema Aduanero de Nicaragua”. CLACDS, 1997.
- \_\_\_\_ “Reporte de Seguimiento a la Reforma del Sistema Aduanero de Costa Rica”. CLACDS, 1997.
- \_\_\_\_ “Reporte de Seguimiento a la reforma del Sistema Aduanero de Honduras”. CLACDS, 1997
- Banco Mundial. Doing Business 2009.
- \_\_\_\_ Índice de Desempeño Logístico 2007.
- Barahona, Juan Carlos y Engelbert Romero. “Proyecto de Modernización Aduanera. El proceso, sus logros y acciones pendientes”. 1999.
- Barahona, Juan Carlos y Rónald Garita. “Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento”. CLACDS, 1999.
- Berrio, Martha y Sperber, Lissy. “¿Cómo es la Logística Latinoamericana?”. Latin America Logistics Center.
- Camacho, Neil y Juan Carlos Barahona. “Sistema Aduanero Nacional de Costa Rica”. CLACDS, 1996.
- CEPAL. “La Facilitación del Comercio y la Integración Centroamericana: Modernización de Aduanas”. Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe. Edición N° 222, 2005.
- \_\_\_\_ “La Facilitación del Comercio y la Integración Centroamericana: Modernización de Aduanas”. Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe. Edición N° 222, 2005.
- \_\_\_\_ Pérez, Gabriel. “La Necesidad de establecer políticas integrales de infraestructura, transporte y logística”. Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe. Edición No 263, 2008.
- COMIECO. Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías. 2005.
- Palacios, Noel Rafael y Juan Carlos Barahona. “Sistema Aduanero Nacional de Nicaragua”. 1996.
- Restrepo, Carlos y otros. “Sistema Aduanero Nacional de El Salvador”. CLACDS, 1996.
- Rey, Ana María. “Introducción sobre el Estado de la Logística en Centro América”. Latin America Logistics Center.
- Romero, Engelbert y Juan Carlos Barahona. “Reporte de Seguimiento a la Reforma del Sistema Aduanero de El Salvador”. CLACDS, 1997.
- \_\_\_\_ “Reporte de Seguimiento a la reforma del Sistema Aduanero de Guatemala”. CLACDS, 1997.
- Rosales, Daysi y Juan Carlos Barahona. “Sistema Aduanero Nacional de Guatemala”. CLACDS, 1996.
- SIECA. “Reunión de Directores de Aduana de Centroamérica y Panamá”. Boletín Ordinario. Año 8. No.9, 2006.
- UPS Business Monitor Latin America. Abril 2009 [www.eclac.org/transporte/](http://www.eclac.org/transporte/).



## **Anexos**

## Anexo 1

### A. Descripción de la revisión documental realizada

La revisión documental ha incluido estudios sobre comercio regional y transfronterizo, incluyendo diagnósticos e índices internacionales, además de la revisión del marco legal. Las principales fuentes de información actualizadas incluyen:

- Doing Business: Comercio Transfronterizo,
- Índice de desempeño logístico,
- Latin America Logistic Center (LACL),
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

#### **Doing business: Comercio Transfronterizo**

Doing Business es una serie de informes anuales que investigan las regulaciones que mejoran o limitan la actividad empresarial. Doing Business presenta indicadores cuantitativos sobre las regulaciones empresariales y la protección de los derechos de propiedad que pueden compararse entre 178 economías. El reporte estudia las regulaciones que afectan a diez fases de la vida empresarial, pero para efectos de este documento se han retomado específicamente el siguiente indicador:

- Comercio transfronterizo: recopila los procedimientos que se requieren para exportar e importar un cargamento estándar de mercaderías por transporte transoceánico.

Específicamente este indicador aborda los parámetros de:

- Documentos para exportar,
- tiempo para exportar,
- costo de exportación,
- documentos para importar,
- tiempo para importar,
- costo de importación.

#### **Índice de desempeño logístico**

Es un estudio del Banco Mundial en que se establece una escala de 150 países se identifican los lugares en que es fácil o difícil transportar bienes de un país a otro, introducirlos en instalaciones portuarias o extraerlos de ellas, o trasladarlos más allá de fronteras nacionales.

El índice de desempeño logístico ofrece un conjunto de indicadores para medir el desempeño de la cadena de suministro en el comercio internacional.

#### **Latin América Logistic Center (LACL)**

- Rey, Ana María. “Introducción sobre el Estado de la Logística en Centro América”. Latin América Logistics Center,
- incluye un breve resumen sobre aspectos relacionados a macrologística y micrologística en la región,

- Berrio, Martha y Sperber, Lissy. “¿Cómo es la Logística Latinoamericana?”. Latin América Logistics Center.

Incluye temas en relación a organizaciones logísticas como visión gerencial, importancia de la arquitectura organizacional y benchmarking.

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

- Pérez, Gabriel. “La Necesidad de establecer políticas integrales de infraestructura, transporte y logística”. CEPAL. Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe. Edición No 263, 2008.
- Documento que resumen en torno a la políticas integrales de infraestructura, transporte y logística, temas sobre porque se requieren, y como implementarlas.
- “La Facilitación del Comercio y la Integración Centroamericana: Modernización de Aduanas”. CEPAL. Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe. Edición N° 222, 2005.

El documento subrayado la importancia de las medidas de facilitación del comercio, y como este tema debe ser abordado desde una perspectiva de integración regional, por lo cual se estima de especial interés examinar un caso de Centroamérica:

También puede mencionarse otras referencias bibliográficas consultadas, como:

- UPS Business Monitor Latin America. Abril 2009,
- SIECA. “Reunión de Directores de Aduana de Centroamérica y Panamá”. Boletín Ordinario. Año 8. No.9, 2006,
- entre otras.

### **Revisión de marco legal**

#### *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*

Es el instrumento jurídico principal dentro del Derecho Comunitario, suscrito en el año de 1960, establece los principios generales sobre los cuales se basan las actividades de importación, exportación, tránsito de mercancías y transporte; si bien es cierto, no contempla una referencia expresa a las actividades de las micro y pequeñas empresas; destaca la importancia de la facilitación del comercio en las operaciones aduaneras de tránsito y transporte de mercancías, estableciendo que el tránsito se realizará sin deducciones, discriminaciones, ni restricciones cuantitativas y que las mercancías en tránsito estarán exentas de toda clase de derechos, impuestos o contribuciones fiscales, municipales o de otro orden.

Asimismo, el Tratado General establece en el Art. XXIX que para los efectos de reglamentación aduanera relacionados con el libre comercio, el tránsito de mercancías y la aplicación del Arancel Centroamericano los Estados Parte suscribirán protocolos especiales mediante los cuales se adopte un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y los reglamentos necesarios de transporte.

#### *Convenio sobre el régimen arancelario y aduanero centroamericano*

Suscrito el 14 de diciembre de 1984, el documento establece un régimen arancelario y aduanero que respondía en ese momento a las necesidades de la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica centroamericana, así como a las de su desarrollo económico y social.

De conformidad con el Art. 3, el régimen está constituido por:

- a) el arancel centroamericano de importación,

- b) legislación centroamericana sobre el valor aduanero de las mercancías,
- c) código aduanero uniforme centroamericano y su reglamento,
- d) decisiones y demás disposiciones arancelarias y aduaneras comunes que se deriven del Convenio.

Código Aduanero Uniforme Centroamericano —CAUCA IV— y Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano -RECAUCA IV.

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano —CAUCA— nació a las sombras del Tratado General de Integración y del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

Documento suscrito por primera vez en el año 1993, el cual sufrió 3 modificaciones adicionales hasta llegar al año 2008, convertido en el CAUCA IV. Aprobado mediante Resolución No. 223-2008 del Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana –COMIECO.

El CAUCA IV tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los países signatarios conforme los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de los instrumentos regionales de la integración. El ámbito de aplicación del Código es el territorio aduanero, sus normas son aplicables a toda persona, mercancías y medio de transporte que cruce los límites del territorio aduanero de los países signatarios.

Con el CAUCA IV Centroamérica se obliga a dar pasos más firmes en la consecución de un código aduanero comunitario inspirado en su legislación aduanera nacional, pero con aplicación regional. Conlleva la modernización y desregulación nacional de los sistemas aduaneros.

El CAUCA IV establece los requisitos que debe cumplir el funcionario aduanero en su gestión dentro una oficina, los mecanismos informáticos con los que cuenta el servicio aduanero, los elementos en los que se basa la aplicación de los derechos arancelarios, régimen de ingreso y salida de personas, mercancías y medios de transporte, despacho aduanero y regímenes aduaneros.

En sus disposiciones no encontramos una referencia expresa a las actividades de las micro, pequeñas o medianas empresas; sin embargo toda empresa (sea micro, pequeña, mediana o grande) que realice actividades de importación y exportación, se encuentra sujeta a las regulaciones que establece este instrumento jurídico.

Las únicas distinciones que el CAUCA IV establece para algunas empresas, las encontramos en el Art. 18, formando parte de los auxiliares de la función pública. El RECAUCA IV desarrolla con mayor profundidad esta figura jurídica y define que entendemos por “auxiliares de la función pública: personas naturales o jurídicas que participen ante el Servicio Aduanero en nombre propio o de terceros, en la gestión aduanera”. Es así como el Art. 118 distingue entre 5 tipos de empresas: empresas de entrega rápida o courier, depósitos aduaneros temporales, apoderados especiales aduaneros, empresas consolidadoras o desconsolidadoras de carga y operadores de tiendas libres.

### *Reglamento centroamericano sobre el régimen de tránsito aduanero internacional terrestre*

Este instrumento tiene como objetivo facilitar, armonizar y simplificar los procedimientos utilizados en las operaciones de tránsito aduanero internacional efectuados por vía terrestre. La importancia de este reglamento radica en que sus disposiciones son aplicables a las mercancías procedentes u originarias de los países de la región centroamericana y/o de terceros países, siempre y cuando la operación de tránsito se inicie en un país signatario y se cumpla con lo previsto en el reglamento.

### *Convenio marco para la unión aduanera*

Suscrito el 12 de diciembre de 2007 por los Ministros de Economía de Centroamérica y como testigos de honor los Presidentes de los 5 países. El referido Convenio contiene las disposiciones jurídicas que consolidan los principios necesarios para alcanzar la Unión Aduanera y aunque no hace

una referencia expresa a las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas, está orientado a ejecutar decididamente la facilitación del comercio de mercancías entre los países de la región.

### *Tratados de Libre Comercio suscritos por los países de la región*

Como producto de la revisión realizada, no se encontró ninguna referencia a las actividades de la micro, pequeña y mediana empresa.

Los Tratados de Libre Comercio analizados fueron:

#### **TLC Centroamérica - E.E.U.U.**

Suscrito: 5 de Agosto de 2004.

Ratificación: 17 de Diciembre de 2004.

Publicación: Decreto Legislativo 555, publicado en el Diario oficial N. 17, tomo n. 366 de fecha 25 de Enero de 2005.

Vigente: 1 de Marzo de 2006.

#### **TLC Centroamérica – México**

Suscrito: 29 de Junio de 2000, en México D.F.

Ratificado: Decreto Legislativo No. 214, de fecha 7 de Diciembre de 2000.

Publicado: Diario Oficial No. 240 Tomo No. 349 de fecha 21 de Diciembre de 2000.

Vigente: a partir de 15 de Marzo de 2001.

#### **TLC Centroamérica - Chile**

Suscrito: 18 de octubre de 1999.

Ratificado: Decreto Legislativo No. 567 de fecha 4 de octubre de 2001.

Publicado: Diario Oficial No. 218, Tomo No. 353 de fecha 19 de nov. de 2001.

#### *Primer Protocolo al TLC Centroamérica- Chile*

Suscrito: 30 de noviembre de 2000.

Ratificado: Decreto Legislativo No. 567 de fecha 4 de octubre de 2001.

Publicado: Diario Oficial No. 218, Tomo No. 353 de fecha 19 de nov. de 2001.

Vigentes: a partir del 3 de junio de 2002.

#### **TLC Centroamérica - Republica Dominicana**

Suscrito: 16 de Abril de 1998, en Santo Domingo, República Dominicana.

Ratificado: Decreto Legislativo No. 590, de fecha 29 de Abril de 1999.

Publicado: Diario Oficial No.98 Tomo No. 343 de fecha 27 de Mayo de 1999.

#### *Primer Protocolo al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana*

Suscrito: 29 de Noviembre de 1998, en Miami, Florida, Estados Unidos de América.

Ratificado: Decreto Legislativo No. 590, de fecha 29 de Abril de 1999.

Publicado: Diario Oficial No. 98 Tomo No. 343 de fecha 27 de Mayo de 1999.

*Segundo Protocolo al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana*

Suscrito: 3 de Marzo de 2000, Santo Domingo, República Dominicana.

Ratificado: Decreto Legislativo No.22 de fecha 8 de Junio de 2000.

En Vigencia a partir del 4 de Octubre de 2001.

**TLC Centroamérica – Panamá**

Suscrito: 6 de Marzo de 2002.

Ratificado: Decreto Legislativo No. 1013 de fecha 3 de Octubre de 2002.

**TLC Honduras - El Salvador - Taiwan**

Fecha de Suscripción: 7 de mayo de 2007.

Fecha de Ratificación: 10 de agosto de 2007.

Fecha de publicación: Decreto No.383, publicado en el Diario Oficial No.155, Tomo No. 376, de fecha 24 de agosto de 2007. Fecha de entrada en vigencia: 1 de marzo de 2008.

## B. Instituciones y personas contactadas y entrevistadas

El proceso de entrevistas se realizó entre Junio y septiembre del 2009, con un total de 67 personas entrevistadas para los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, por un equipo de 3 consultores que realizó un total de 8 talleres.

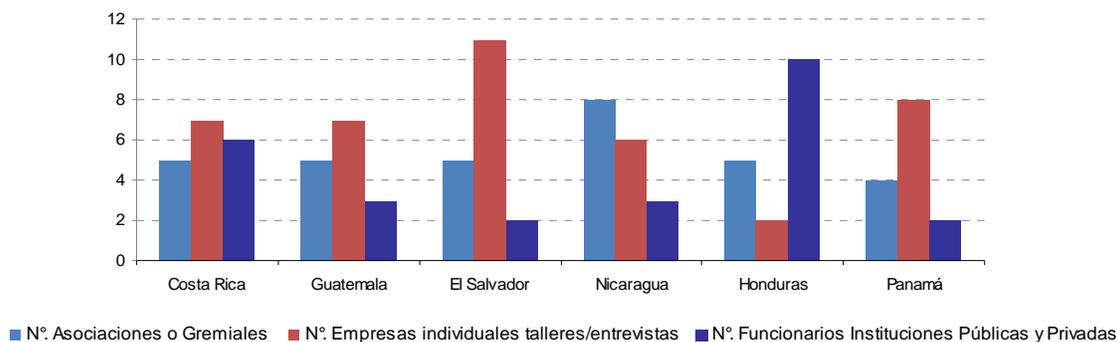
**CUADRO A-1**  
**INSTITUCIONES Y PERSONAS CONTACTADAS**

País	1. N°. Asociaciones o Gremiales contactadas	2. N°. Empresas individuales talleres/entrevistas	3. N°. Funcionarios Instituciones Públicas y Privadas)	TOTAL de personas talleres/entrevistas (2+3)
Costa Rica	5	7	6	13
Guatemala	5	7	3	10
El Salvador	5	11	2	13
Nicaragua	8	6	3	9
Honduras	5	2	10	12
Panamá	4	8	2	10
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>67</b>

Fuente: Elaboración propia.

Las empresas entrevistadas incluyeron empresas exportadoras de sectores como textiles incluyendo colchas y cobertores, Químicos de limpieza, Farmacéuticos, acero y productos derivados, plásticos, baterías para vehículos, artesanías, muebles, calzado, frutas (melón y sandía), ajonjolí, alimentos procesados incluyendo helados, rosquillas, panadería, vinagres, salsas, jugos enlatados, productos congelados a base de pollo y yuca. Adicionalmente participaron proveedores de servicios de carga marítimo, aéreo y terrestre, agentes aduanales, consolidadores de carga.

**GRÁFICO A-1**  
**INSTITUCIONES Y PERSONAS CONTACTADAS POR PAÍS**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A-2**  
**MIPYMES CONTACTADAS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ**

No	Nombre	Empresa / Institución	Productos exportados	Mercados de exportación	N° de empleados	
Costa Rica	1	Suheyli Dactosta	Aimi Cargo	Prod. tradicionales	C.A, Panamá	80
	2	Gisela Castaño	Transcontinental Cargo	Acero y Prod. varios	C.A, Panamá	20
	3	Luz Chavarría				
	4	Juan Urbina	Alm. Fiscal Cariari	Servicios de almacén general de depósito y almacén fiscal.	C.A.	50
	5	Julio Flores Chaves	JJTrader (JJ Comercio Internacional)	Servicios de Consultoría	C.A.	4
	6	Mónica Segnini	Asesores Aduaneros CUSAD	Servicios de Asesoría y Consultoría	C.A.	60
	7	Ademar Aranda	DECOTUR (Desarrollos Corporativos y Turísticos).	Servicios Turísticos	C.A.	16
Guatemala	8	Álvaro Briz	Malher	Alimentos	USA, Mex, CA	1 000
	9	Carlos Reyna	El Dormilón	Colchas	CA	87
	10	Víctor Barrat		Colchas	Central	87
	11	Giovani Cardona	Yesenia	Químicos de limpieza	Mex, Blz, C.A	48
	12	Mario Leiva	Molinos Modernos	Alimentos	CA., Mex., Caribe	2 800
	13	Claudia Corado	Industrias Bioquímicos	Farmacéuticos	CA	200
	14	Guillermo Posadas	Kepix Corp.	Alimentos	USA, CA	5
El Salvador	15	Edward de la Hoz	Plastiglas S.A.	Fábrica de Plásticos	China, C.A. y Panamá.	230
	16	Aurora Sanjur				
	17	Mauricio Trujillo	Laboratorios Suizos	Productos farmacéuticos y químicos	USA, Guatemala y Honduras	400
18	Manuel Lemus	Helados Sarita S.A. de C.V.	Helados	C.A.	200	
19	Oscar Enrique Pérez	Mercados Eléctricos de C.A., S.A. de C.V.	Energía Eléctrica (con planes de exportación)	C.A.	7	

(continúa)

Cuadro A-2 (conclusión)

	20	Mauricio Reyes	Garantías y Servicios	Fianzas y Seguros	C.A.	15
	21	Carolina Paredes	Diparvel S.A. de C.V.	Llantas, Lubricantes, Baterías y Accesorios	C.A.	200
	22	Jacqueline Paredes				
	23	Rodolfo Papini	Pahnas, S.A. de C.V.	Alimentos congelados	EEUU y C.A.	41
	24	Sra. Reina Peña	Laboratorio Gamma	Medicamentos de uso humano y de uso veterinario.	CA, Caribe, México y USA.	150
	25	Ing. Pablo Durán	Santa Eduvigis	Productos de panadería, frijoles, horchata	Nicaragua, Honduras, EEUU	130
Nicaragua	26	Alejandro Delgado	Calzado Alex	Calzado	C.A.	20
	27	Blanca Calleja	Calleja S.A	Jaleas	C.A., EEUU	20
	28	Juan José Estrada				
	29	Flora Ortiz Torres	Delicias del Norte (rosquillas)	Alimentos	Honduras, EEUU	15
	30	Mercedes López Taleno	Creaciones Amy	Textiles	EEUU	10
	31	Carlos René	Mueble Centro	Muebles	El Salvador, Panamá y Costa Rica	17
Honduras	32	Ilse Jacqueline Castro	Laboratorio Vida Natural	Avenaim	El Salvador y Guatemala	6
	33	Jorge Torres	Zamorano Agroindustrial S.A. de C.V.	Alimentos	El Salvador	160
Panamá	34	Santiago Tribaldos	Consultor (Particular)	n/a	n/a	2
	35	Lourdes Pérez	Excelencia Empresarial	Servicios (Consultoría)	Centro y Sur América	2
	36	Renán Raven	Empresas Melo S.A.	Productos congelados de valor agregado de pollo y vegetales	Trinidad y Tobago, Curacao, Surinam, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala.	440
	37	Roberto Tribaldos	Empresas Melo S.A.	Productos congelados a base de pollo y yuca.	Honduras, El Salvador, Nicaragua, Curacao, Trinidad y Tobago, Surinam	440 de estos 200 fijos
	38	Manuel Fernández	C.A. Míster Agro S.A.	Melón y Sandía	Estados Unidos y Europa	Fijos 10, Eventuales 250
	39	Rosmer Jurado	Productos Lux S.A.	Vinagre, Salsas, Jugos, Enlatados	C.A., Caribe, USA, Francia, Taiwán	120
	40	Albert White	Panamá Line	Servicios de transporte de carga (marítimo, aéreo y terrestre)	C.A.	9
	41	Ramón Arroyave	Promedias S.A. y ex presidente de UNPYME	Calcetines	C.A.	80

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A-3**  
**GREMIALES CONTACTADAS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ**

No	Asociaciones o Gremiales contactadas
Costa Rica	1 Dirección General de Aduanas (DGA) del Ministerio de Aduanas de Costa Rica.
	2 Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).
	3 Cámara de Industria de Costa Rica.
	4 Asociación de Pequeña y Mediana Empresa de Costa Rica (ASOPYMES).
	5 Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO).
Guatemala	6 Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).
	7 Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
	8 Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME).
	9 Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT).
10 Cámara de Industrias de Guatemala	
El Salvador	11 Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT).
	12 Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.
	13 Asociación Salvadoreña de Industrias (ASI).
	14 Comisión Intergremial de Modernización de Aduanas (CIMA)
	15 Dirección General de la Renta de Aduanas del Ministerio de Hacienda de El Salvador.
Nicaragua	16 Comisión Sectorial Madera y Mueble/ Muebles Victoria
	17 Grupo RAICES
	18 Comisión Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONIMIPYME)
	19 Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG)
	20 Cámara Nicaragüense de Turismo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CANTUR)
	21 SWISSCONTATC
	22 Asociación Nicaragüense de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN)
23 Ministerio de Hacienda de Nicaragua, Dirección General de Aduanas (DGA):	
Honduras	24 Asociación Nacional de Industriales (ANDI)
	25 Asociación Nacional de Pequeños y Medianos Industriales de Honduras (ANMPIH)
	26 Centro de Recursos y Tecnología (CERTEC)
	27 SWISSCONTACT
	28 Fundación Iberoamericana para el Desarrollo (FIDE).
Panamá	29 Asociación Nacional de Pymes (UNPYME)
	30 Asociación Panameña de Exportadores (APEX)
	31 Ministerio de Comercio e Industria de Panamá.
	32 Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A-4**  
**FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS CONTACTADAS**  
**EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ**

	No	Nombre	Funcionarios Instituciones Públicas y Privadas
Costa Rica	1	Jaime Morales	Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER).
	2	Lander Roma	Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER).
	3	Julio Cesar Segovia	Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER).
	4	Fausto Sáenz	Agencia Aduana de Costa Rica.
	5	Adolfo López Vega	Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
	6	Oscar Sánchez	Cámara Nacional de Transportistas de Carga (CANATRAC).
Guatemala	7	María Elisa Chang	Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).
	8	José Carlos García	Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA).
	9	Ing. Estuardo Arriaga	Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT).
El Salvador	10	Fernando Romero	Tramitador de Aduanas (D&A Servicios Diversos)
	11	Reynaldo Ruano	Comisión Intergremial de Modernización de Aduanas (CIMA).
Nicaragua	12	Clara Gaitán	Vice Alcaldesa del Municipio de San Juan de Oriente, Masaya.
	13	Silvia Torres	Grupo Raíces, Red de Artesanos
	14	Miguel Ángel Calero	Alcalde del Municipio de San Juan de Oriente, Masaya. Y Artesano
Honduras	15	Eduardo Ramos	Federación Nacional de Agentes Aduanales de Honduras (FENADUANA).
	16	Alcira Fuentes	Cámara de Comercio e Industria de Cortéz-CCIC
	17	Luis Barahona	Director Ejecutivo de la Asociación de Navieros- AHCORENA
	18	Ma. Antonia Rivera	Federación Nacional de Agentes Aduanales de Honduras (FENADUANA).
	19	Benjamín Castro	CATRACHO
	20	Miriam Girón	Federación Nacional de Agentes Aduanales de Honduras (FENADUANA).
	21	Susana Gamundi	Asociación Hondureña de Agentes de Carga y Logística –AHACI
	22	Gabriela Rosales	GTZ-DESCA Honduras
	23	Lidabel Almendarez	COHEP (Consejo Hondureño de la Empresa Privada).
	24	Ileana Bonilla	COHEP (Consejo Hondureño de la Empresa Privada).
Panamá	25	Roberto Feuillebois	Dirección General de Aduanas de Panamá
	26	Fernando Márquez	Presidente de UNPYME

Fuente: Elaboración propia.

## C. Proceso de entrevista

Para el proceso de levantamiento de información se tomó como referencia la metodología de Doing Business la cual fue desarrollada por Djankov, Freund y Pham (2008). Sin embargo la metodología fue adaptada considerando:

Énfasis en MIPYMES, respetando la definición de MIPYME por país y tomando como principal punto de referencia el número de empleados.

Comercio intrarregional, sin abordar problemáticas de comercio fuera de Centroamérica.

El proceso de identificación y selección de MIPYMES para entrevistas y talleres estuvo basado en al menos contactar a 3 asociaciones o gremiales que incluyen entre sus miembros a micro, pequeñas y medianas empresas.

La recopilación de información se basó en entrevistas y talleres estructurados utilizando preguntas guías:

### **1. Perfil de la empresa.**

- Nombre,
- empresa,
- productos exportados,
- mercados de exportación (3 principales),
- productos importados,
- mercados de importación (3 principales),
- número de empleados fijos.

Para el presente estudio no se realiza diferencia si la empresa es una sociedad privada legalmente registrada, ni el mecanismo de envío si es transporte propio, consolidado o carga completa. Dado que las MIPYMES en la región cubren un rubro importante de alimentos, no se ha excluido empresas que requieren carga refrigerada, ni requisitos fito-zoosanitarios.

### **2. Flujo logístico:**

Se revisó con los empresarios todo el flujo de exportación, solicitando que describa los pasos a seguir para exportar:

- Fabricante,
- operador logístico,
- transportista,
- agente aduanal,
- punto de origen,
- punto de destino,
- distribuidor.

Se recopilan los procedimientos que se requieren para exportar e importar un cargamento estándar de mercaderías por transporte terrestre dentro de Centroamérica. Se registran todos los procedimientos oficiales —desde el acuerdo contractual entre las dos partes hasta la entrega de la mercadería— junto con el tiempo y el costo requeridos para completarlos.

### **3. Documentación requerida y tiempos.**

- ¿Qué instituciones o intermediarios participan?
- Tiempo para completar el flujo de exportación

Se registran todos los documentos necesarios para superar los controles fronterizos de las mercancías. Para mercaderías destinadas a la exportación, los procedimientos abarcan desde el empaquetamiento de la mercadería en fábrica hasta su partida desde el puerto de salida. Para mercaderías destinadas a la importación, los procedimientos abarcan desde la salida del exportador hasta la entrega del cargamento en el almacén de la fábrica.

Los transportadores de mercancías del país, los agentes de aduana y los empleados públicos han proporcionado información sobre los documentos que se requieren, así como el tiempo para completar cada procedimiento. Para poder comparar los datos entre los diferentes países, se emplean varias presunciones sobre la empresa y las mercaderías comercializadas.

El tiempo se registra en días calendario. El cálculo de tiempo para un procedimiento comienza desde el momento en que se inicia éste hasta el momento en que se completa. Se supone que ni el importador ni el exportador pierden tiempo y que cada uno se dedica a completar cada procedimiento restante sin retraso. Los procedimientos que se pueden completan en paralelo son tratados como simultáneos. El tiempo de espera entre procedimientos (por ejemplo, durante la descarga del cargamento) se incluye en la medición del tiempo.

#### **4.- Reformas en documentos, tiempo y costos comerciales 2008 al 2009.**

- ¿Conoce alguna reforma que ha reducido documentación, tiempo y costos del 2008 a la fecha?
- ¿Conoce de algún proyecto de reforma?
- ¿En su opinión cual es la reforma más importante que del gobierno debería de hacer?
- ¿Cuándo existe algún cambio o se requiere hacer consultas para exportación a quien acude?

Se revisó con los empresarios y los funcionarios públicos las reformas que se han implementado o que están en implementación para facilitar los procesos de exportación/importación.

#### **5. ¿En conclusión cuales son los principales problemas y soluciones?**

- Problemas
- Soluciones

Finalmente se abordan los problemas generales y específicos, contrastando dichas problemáticas con los posibles mecanismos de solución.