

# SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA



GOBIERNO DE  
EL SALVADOR

VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



Hanns  
Seidel  
Stiftung



CUADERNO DE  
INTEGRACIÓN No. 4



# SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA **CENTROAMERICANA**



VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

**CUADERNO DE  
INTEGRACIÓN No. 4**

## “Subsistema de Integración Económica Centroamericana”

Cuaderno de Integración No. 4, Editorial Bicentenario  
Colección: Cuadernos de Integración  
D.R. 2022

Dr. Félix Ulloa h.  
Vicepresidente de la República de El Salvador  
***Dirección de la publicación***

Mario Otero  
Director General de Gabinete y Jefe de Despacho  
de la Vicepresidencia de la República de El Salvador  
***Coordinador de la publicación***

Oscar Martínez Peñate  
***Editor***

Javier Alas  
***Corrección de estilo***

Office Service  
***Diseño y diagramación***

Servimpresos  
***Impresión***

Primera edición, agosto 2022  
ISBN:  
San Salvador, El Salvador, Centroamérica

El siguiente documento ha sido producido gracias al apoyo de:



# **Subsistema de Integración Económica Centroamericana**

**Agosto de 2022  
Vicepresidencia de la República de El Salvador  
El Salvador, Centroamérica**

# Contenido

<b>Presentación del Vicepresidente de la República de El Salvador .....</b>	<b>08</b>
Dr. Félix Ulloa h. Vicepresidente de la República de El Salvador	
<b>Saludo de María Luisa Hayem Brevé .....</b>	<b>10</b>
Ministra de Economía de El Salvador	
<b>Saludo de Dr. Francisco Alberto Lima .....</b>	<b>12</b>
Secretario General de la la Secretaría de Integración Económica -SIECA	
<b>Saludo de Jorge Miguel Kattan .....</b>	<b>13</b>
Secretario de Comercio e Inversiones de El Salvador	
<b>Saludo de Hanns-Seidel-Stiftung .....</b>	<b>14</b>
Representante Regional para Centroamérica y el Caribe, Hanns-Seidel-Stiftung	
<b>Introducción .....</b>	<b>16</b>
<b>Capítulo I .....</b>	<b>17</b>
<b>El Subsistema de Integración Económica .....</b>	<b>17</b>
1.1. El Proceso de Integración Económica.....	17
1.2. Estructura del Subsistema de Integración Económica dentro del SICA .....	17
1.3. Los principales órganos del Subsistema de Integración Económica .....	21
<b>Capítulo II .....</b>	<b>25</b>
<b>La SIECA y el Subsistema de Integración Económica Centroamericana .....</b>	<b>25</b>
2.1. Secretaría de Integración Económica Centroamericana .....	25
2.1.1. El quehacer de la SIECA.....	26
2.2. COMIECO, COMITRAN y Comité Aduanero Centroamericano .....	28
2.2.1. El Consejo de Ministros de Integración Económica, COMIECO .....	28
2.2.2. El Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica, COMITRAN .....	29

2.2.3.El Comité Aduanero Centroamericano .....	30
2.3. La cooperación internacional y el Proceso de Integración Económica .....	31
<b>Capítulo III .....</b>	<b>38</b>
<b>El Proceso de Integración Económica en cifras .....</b>	<b>38</b>
3.1. Centroamérica en cifras.....	38
3.2. Instrumentos jurídicos de Integración Económica.....	40
3.3. Movilidad y logística.....	42
3.4. Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas Naturales .....	47
<b>Conclusiones .....</b>	<b>49</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>51</b>
<b>Anexo 1 .....</b>	<b>53</b>
<b>Estudio de Tiempos de Despacho .....</b>	<b>53</b>
1. Antecedentes .....	53
2. Aspectos metodológicos del Estudio de Tiempos de Despacho .....	56
3. El Estudio de Tiempos de Despacho Regional, ETD .....	70
3.1 Informes ETD por país y Plan de Acción Nacional .....	72
<b>Anexo 2 .....</b>	<b>74</b>
<b>Cadenas Regionales de Valor .....</b>	<b>74</b>
1. Conceptualización de Cadenas de Valor.....	74
Cadenas Regionales de Valor .....	76
2. Diagnóstico de Cadenas Regionales de Valor.....	79
3. Cadenas Regionales de Valor del Cacao en la región SICA.....	83
4. Cadenas Regionales de Valor de Turismo en la región SICA .....	86
<b>Consideraciones Finales .....</b>	<b>95</b>

## Presentación del Vicepresidente de la República de El Salvador



**Dr. Félix Ulloa h.**

*Vicepresidente de la República de El Salvador*

La Vicepresidencia de la República de El Salvador, en su esfuerzo continuo del desarrollo de su Plan de Formación sobre el Sistema de la Integración Centroamericana presentado en el mes de junio del año 2021, el cual, entre sus componentes principales de trabajo tiene la preparación, redacción y publicación de los Cuadernos de Integración, contexto en el cual se permite en esta oportunidad presentar el Cuaderno de Integración N° 4, referente al Subsistema de Integración Económica Centroamericana.

El proceso de integración económica centroamericano desde la creación del Mercado Común Centroamericano en 1960, ha mostrado sustanciales avances y permitido niveles de integración económica importantes para nuestra región, se ha caracterizado por un progresivo crecimiento en el intercambio comercial de productos de origen de la región, un arancel interno común, reglamentación regional común en diferentes aspectos que garantizan la libre circulación de los productos, mercancías y servicios, además que los mismos gocen de un tratamiento igual en todo los Estados miembros del subsistema económico.

Este auge de la integración económica, ha generado también un sustancial desarrollo en materia aduanera, una importante inserción regional en el comercio internacional a través de un regionalismo abierto, que ha llevado a la región a suscribir diversos acuerdos comerciales y de asociación, entre ellos, con los Estados Unidos de América y la Unión Europa, así como contar con países y regiones importantes como sus principales socios comerciales externos y un importante comercio intracentroamericano.

La importancia de este subsistema económico para nuestra región, se evidencia, según las cifras publicadas por SIECA e incluidas en el presente Cuaderno, al posicionarse nuestra región como la sexta economía más grande de Latinoamérica y el Caribe, como el exportador de piñas más grande a nivel mundial, el mayor exportador de cardamomo a nivel mundial, el segundo exportador de bananos a nivel mundial, el tercer exportador mayor de café a nivel mundial, con un monto de 56,477 millones de USD en exportaciones de bienes y servicios para 2020, equivalente a 22.3% del PIB, una importante infraestructura regional en carreteras, portuarias, aéreas y un importante canal interoceánico a nivel mundial que permiten avanzar claramente en los asuntos de comercio transporte y logística regional e internacional..

El impulso al subsistema económico ha estado marcado por un constante interés político y la adopción de importante normativa comunitaria complementaria y derivada, desde el más alto nivel de la organización institucional regional, la Reunión de Presidentes del SICA, los Consejos de Ministros de Integración Económica-COMIECO, de Transporte de Centroamérica- COMITRAN, de Finanzas y/o Hacienda de Centroamérica, Panamá y República Dominicana-COSEFIN, de Turismo-CCT, Agricultura-CAC y otros que concurren en este subsistema. Decisiones que a su vez han sido ejecutadas y desarrolladas por las Secretarías técnicas y administrativas de dichos órganos como la SIECA, SG-SICA, SITCA, ST-COSEFIN; SE-CAC, OSPESCA, SE-CMCA y otras instituciones especializadas como CENPROMYPE, BCIE, COCESNA, COCATRAM y otras que participan de forma sectorial e intersectorial en su desarrollo integral.

Sin duda el presente Cuaderno será una fuente especializada de consulta, estudio y servirá de mucha utilidad a diferentes lectores y estudiosos del proceso de integración económica centroamericana en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana.

## Saludo de María Luisa Hayem Brevé



**Luisa Hayem Brevé**

*Ministra de Economía de El Salvador*

En momentos difíciles para la economía mundial, es reconfortante observar el comportamiento positivo que han tenido nuestras exportaciones, principalmente las que se dirigen a Centroamérica, región que se ha consolidado como el principal mercado de destino de las exportaciones salvadoreñas.

En el año 2021, las exportaciones hacia la región sumaron US\$ 3,131 millones, lo que equivale a un incremento del 35% respecto al 2020. Guatemala y Honduras reciben el 71% de esas exportaciones y de ahí la importancia de la profundización de las relaciones comerciales con ambos países.

Buena parte del dinamismo que reflejan esos datos, son resultado de los avances que hemos alcanzado en el proceso de integración económica y a las iniciativas que hemos impulsado para facilitar el comercio, armonizar la legislación, digitalizar los trámites, entre otros.

Una Centroamérica más unida se vuelve más atractiva para la inversión internacional y por ello, nuestros principales esfuerzos se enfocan en alcanzar las metas de integración que por años han formado parte de una agenda sin cumplir. Hoy estamos imprimiéndole un renovado dinamismo al proceso para alcanzar los objetivos conjuntos más ambiciosos.

Con ese enfoque, hemos retomado con mucha fuerza nuestra incorporación operativa al Proceso de Integración Profunda con Guatemala y Honduras que nos permitirá en el corto plazo contar con aduanas binacionales integradas y mecanismos más ágiles para el paso de mercancías por las fronteras.

El mismo dinamismo e impulso que hemos brindado a la facilitación del comercio a nivel nacional, es el que queremos replicar en el foro centroamericano y para ello contamos con un importante aliado, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con quienes compartimos la visión de contar con una Centroamérica económicamente integrada, insertada en los mercados internacionales, y con oportunidades para sus ciudadanos.

En este camino, también es relevante el papel que juega la cooperación internacional y el apoyo que estamos recibiendo de socios como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Unión Europea, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Cada uno de ellos, desde distintos ámbitos, está contribuyendo a fortalecer el proceso de integración, mejorar la logística y con ello elevar la competitividad de la región, posicionándonos como un espacio económico donde el comercio fluye de forma ágil.

Por lo anterior, quiero invitarles a conocer con mayor profundidad los logros que estamos teniendo en la región, los cuales se detallan en la cuarta publicación del “Cuaderno de Integración”, el cual ha sido posible gracias a la iniciativa y liderazgo de la Vicepresidencia de la República.

Con esta publicación El Salvador reafirma su vocación integracionista y como Ministerio de Economía nuestro compromiso de continuar trabajando de manera conjunta con los demás países centroamericanos para generar condiciones que se traduzcan en oportunidades de crecimiento y empleo para nuestra población.

## Saludo de Dr. Francisco Alberto Lima



**Dr. Francisco Alberto Lima**

*Secretario General de la Secretaría de Integración Económica -SIECA-*

Es un honor poder compartir este Cuaderno que tiene por objetivo describir el proceso de la integración económica a través de su contexto histórico, sus logros, su institucionalidad, y el rol de la Secretaría de Integración Económica (SIECA) en el proceso.

Agradezco a la Vicepresidencia de El Salvador por liderar esta iniciativa y por poner a la integración económica en el centro del debate y análisis académico, permitiendo así formar a la ciudadanía y acercar a Centroamérica a más a Centroamérica.

La idea de la integración se remonta al siglo XIX, con la Federación de Provincias de Centroamérica Unida, pero fue a inicios de 1950, cuando surgió el proceso de integración económica como tal. Inicialmente, el objetivo del proceso era la industrialización de los países mediante la sustitución de las importaciones, y el incremento del comercio de los productos fabricados en el área, surgiendo así el Mercado Común Centroamericano y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que hoy conocemos como la SIECA.

En la década de los noventa se estableció la nueva institucionalidad del sistema, con la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala. En los inicios de la segunda década de este siglo, se suma al proceso de integración económica, la República de Panamá.

Como resultado de los esfuerzos conjuntos de los seis países de la región y del fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano en los últimos 60 años las exportaciones intrarregionales de Centroamérica se han multiplicado 316 veces. Hoy en día Centroamérica es la 6a. economía más grande de América Latina y el Caribe, con una población de más de 50 millones de habitantes, y una infraestructura compuesta por:

- 126 mil kilómetros de carreteras, de los cuales más de 6,500 conectan a los países centroamericanos y permiten el comercio entre ellos;
- 20 aeropuertos internacionales;
- 47 puertos marítimos para el transporte de carga;
- 1 canal interoceánico.

Precisamente con esta publicación pretendemos que el lector tenga un acercamiento a los beneficios de la integración económica, para promover la identidad centroamericana y para incentivar a las nuevas generaciones a continuar trabajando para hacer de Centroamérica una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

## Saludo de Jorge Miguel Kattan



**Jorge Miguel Kattan**

*Secretario de Comercio e Inversiones de El Salvador*

Los pueblos centroamericanos, compartimos una porción de territorio continental con una posición privilegiada, estratégica. Compartimos historia, raíces culturales e incluso problemas que son comunes a nuestras naciones, pero a pesar de esto todavía no hemos dado los suficientes pasos para comprender la fuerza y los beneficios que podemos tener unidos, lo que puede significar para la economía y para los habitantes de esta tierra que amamos.

Si revisamos los contextos históricos, encontramos el sueño de Morazán y los múltiples intentos que se han hecho históricamente para unirnos. Hemos caminado para fortalecer los procesos productivos y abrir las rutas comerciales, lo que se ha traducido en fortalezas para la región, incentivos para las economías y beneficios para los más de 50 millones de habitantes de la región, pero si observamos detenidamente encontramos que todavía nos queda mucho por avanzar.

En este contexto es plausible la labor que realiza tesoneramente la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), como órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica. Puedo decir que se está apegando a su visión que reza “contribuir al proceso de integración regional”.

La humanidad vive un contexto diferente a raíz de una pandemia que tendrá efectos a corto y largo plazo, a lo que sumamos además los conflictos geopolíticos que están hoy más vivos que nunca, ante esto la región debe acelerar el paso en acciones que nos hagan más fuertes y garanticemos que los centroamericanos sientan un impacto mínimo en su calidad de vida.

En El Salvador, creemos en la integración, nuestra visión es por un mejor futuro para que las nuevas generaciones encuentren una Centroamérica unida, próspera y en Libertad.

Saludos desde la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia de la República de El Salvador. Administración del presidente Nayib Bukele.

## Saludo de Hanns-Seidel-Stiftung



**Philipp Fleischhauer**

*Representante Regional para Centroamérica y el Caribe,  
Hanns-Seidel-Stiftung*

Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) es una organización con sede en Múnich, Alemania, que forma parte de la Cooperación Internacional Alemana y que realiza su trabajo internacional mediante el uso de fondos públicos del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de la República Federal de Alemania.

HSS lleva más de 50 años dirigiendo proyectos para el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la consolidación democrática en más de 70 países alrededor del mundo. En Centroamérica ha estado presente por más de tres décadas, trabajando con aliados locales en asesoramientos, investigaciones académicas y mediante procesos formativos, entre otros proyectos.

En El Salvador, nuestra institución, ha impulsado iniciativas con la perspectiva del fortalecimiento de capacidades y accionar ético en la política y en otros ámbitos. Promueve actividades como seminarios, conferencias, cursos e intercambios, acciones que en estos años han contribuido a la formación de muchos ciudadanos.

Desde julio de 2021, se inicia una muy fructífera e importante cooperación con la Vicepresidencia de la República de El Salvador siendo uno de los exitosos resultados el Plan de Formación sobre el Sistema de la Integración Centroamericana, el cual busca potenciar el liderazgo y la capacidad decisoria de funcionarios públicos en temas de integración regional.

Con el Cuaderno N°4 de la Integración “Subsistema de Integración Económica Centroamericana”, se presenta una perspectiva de las oportunidades y desafíos que tiene la región en materia económica, sabedores que a pesar de las oportunidades comerciales y financieras que ofrece el nuevo paradigma de la globalización, las economías regionales han tenido dificultades para integrarse al resto del mundo y beneficiarse del comercio y del acceso a los mercados financieros internacionales.

Por lo anterior se vuelve necesario que las políticas públicas se enfoquen en los sectores productivos, la cohesión social, la creación de un mercado interno integral y el logro de la estabilidad macroeconómica. Estos aspectos en los que la Unión Europea ha sido particularmente exitosa pueden servir de ejemplo para contribuir al desarrollo en Centroamérica. Otros logros importantes en Europa son la modernización política, social y económica, la estabilidad, la incorporación a la comunidad internacional a través de la Unión Europea y la participación en un proyecto de largo alcance. En el modelo europeo la cohesión es un valor en sí misma, pero además es necesaria para garantizar el éxito de la integración económica.

Queda tarea pendiente por realizar, en particular, poner en marcha mecanismos regionales de cohesión que permitan el éxito de la integración centroamericana.

Centroamérica tiene una historia común que debe valorarse y aprovecharse para potenciar una región llena de oportunidades. La región ofrece un gran potencial para desarrollar un mercado integrado con posibilidades para realizar proyectos a gran escala, para fomentar el comercio regional y el intercambio de recursos humanos.

Para HSS es muy importante seguir contribuyendo al fortalecimiento de estos procesos pluralistas basados en los principios de la libertad, la tolerancia, el respeto a la institucionalidad, la transparencia y la gobernabilidad.

Agradecemos el esfuerzo y la dedicación del equipo de trabajo que hizo posible la materialización de este documento y ponderamos y valoramos el interés y el compromiso de las autoridades pertinentes en la puesta en práctica de las herramientas recogidas en esta guía.

## Introducción

La cuarta edición del cuaderno de integración de la Vicepresidencia de la República de El Salvador se enfoca en el Subsistema de Integración Económica, que pertenece al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Esta temática se desarrolla en el marco de la celebración de más de sesenta años del Proceso de Integración Económica centroamericana.

El documento tiene por objetivo principal describir el Proceso de Integración Económica a través de su contexto histórico, sus principales logros a lo largo del tiempo, su estructura e institucionalidad, así como también los avances actuales alcanzados gracias a este proceso.

El documento está dividido en tres apartados. En el primero se ofrece una descripción general sobre el Subsistema de Integración Económica, desde su formación hasta los últimos años; en el segundo apartado se analiza el papel de la SIECA dentro de este Subsistema, así como los aportes de la Cooperación Internacional que han acompañado este proceso; en el tercero y último de forma ilustrativa se presenta a Centroamérica en cifras, que resumen los principales avances y resultados de forma estadística.

La institucionalidad que representa el Proceso de Integración Económica es un recurso estratégico y básico para el desarrollo de Centroamérica. Cada miembro de los pueblos centroamericanos debe conocer la historia de cómo se ha construido la Integración Económica del istmo, para que tenga un sentido de apropiación y pertenencia.

Cabe agregar que, a lo largo de los sesenta años desde su origen, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, ha contribuido al fortalecimiento del Proceso de Integración Económica del istmo por medio de distintos objetivos, entre ellos la facilitación del comercio. Dicho trabajo ha permitido que Centroamérica se posicione como una región importante en el comercio global, encontrándose entre los primeros exportadores a nivel mundial de piña, cardamomo, bananos y café.

Existe un firme compromiso de seguir avanzando en el Proceso de Integración Económica centroamericana, poniendo énfasis en la importancia de que los pueblos de Centroamérica encuentren una región fortalecida y de amplias oportunidades de desarrollo.

## Capítulo 1:

### El Subsistema de Integración Económica

#### 1.1. El Proceso de Integración Económica

La idea de la integración centroamericana se remonta al siglo XIX, conforme a los motivos que condujeron a los pueblos centroamericanos a crear la Federación de Provincias de Centroamérica Unida (Bulmer, 1985). Sin embargo, estos esfuerzos estuvieron centrados en la consolidación política del poder, dejando en un segundo plano la integración en términos económicos (OIT, 1999). No fue hasta inicios de 1950 que se empezó a tomar otra dirección con la firma de la Carta de San Salvador, la cual dio lugar a la creación de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA. Esta organización abordó temas de integración en materia cultural y económica, así como también la celebración de convenios y tratados de libre comercio, dando formalmente inicio al actual Proceso de Integración Económica centroamericana (SICA, 2020).

A nivel internacional, antes de la creación de la ODECA, se desarrollaba el fortalecimiento institucional a nivel mundial. Con el desenlace de la Segunda Guerra Mundial se celebró la creación de las Naciones Unidas, y en consecuencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Más adelante esta última institución sería un referente para el Proceso de Integración en la región (SIECA, 2021b).

Con el apoyo de la CEPAL, se propuso el diseño de la integración centroamericana, cuyo objetivo fundamental era el incremento del comercio y de la industrialización por sustitución de importaciones de los países miembros. Esta propuesta dio lugar a la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, TGIEC, en 1960, que marcaría un antes y un después en el Proceso de Integración.

El TGIEC fue firmado por los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y posteriormente, en 1962, se adhirió Costa Rica. El tratado tuvo como propósito unificar las economías de los países, e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. A partir del tratado se estableció la creación del Mercado Común Centroamericano, MCCA, el

Banco de Integración Económica, BCIE, y la Secretaría Permanente del TGIEC, hoy conocida como Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.

En lo que respecta a la creación del MCCA, este se vio acompañado por el acuerdo de creación de la Cámara de Compensación Centroamericana y el acuerdo para el establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana. La creación de estos instrumentos tenía el propósito de coordinar la política monetaria de los países miembros, pues las condiciones de libre circulación de capitales lo ameritaban. Estos cambios llevaron a la creación del Consejo Monetario Centroamericano, CMCA, y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA.

Posterior a la primera década de la firma y puesta en marcha del TGIEC —es decir, en la década de los setenta— una serie de factores económicos, políticos y sociales provocó que algunos países se desligaran parcial y temporalmente del Proceso de Integración que se iba construyendo hasta dicho punto. A pesar de ello no se impidió el avance en el Proceso de Integración, y en 1984 se firmó el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, el cual estuvo compuesto por:

- a. El Sistema Arancelario Centroamericano, SAC,
- b. El Código Aduanero Uniforme Centroamericano, CAUCA, y
- c. El Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, RECAUCA.

Posterior a la firma de este Convenio sobre Régimen Arancelario se firmaron los Acuerdos de Esquipulas (1986-1987), los cuales dieron lugar a la creación de la Reunión de Presidentes y el Parlamento Centroamericano.

La década de los noventa trajo cambios estructurales significativos, destacando sobre toda la creación del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, a raíz de la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la ODECA en 1991. El SICA estuvo conformado en ese entonces por cuatro ejes principales, de los cuales se derivaban los Subsistemas de Integración Económico, Social, Político y Cultural. El objetivo fundamental del tratado era establecer una comunidad económico-política, constituyendo a Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Dos años después de la firma del Tratado de Tegucigalpa, las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suscribieron el Protocolo al TGIEC, mejor conocido como el Protocolo de Guatemala de 1993. Por medio de este instrumento se establece la institucionalidad referente al Subsistema de

Integración Económica. Para este entonces la Secretaría Permanente del TGIEC pasó a llamarse Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.

El Protocolo de Guatemala trajo consigo un sustancial avance en términos institucionales, pues dio origen a la creación de varios órganos o instituciones enmarcadas a fortalecer el Subsistema de Integración Económica.

## **1.2. Estructura del Subsistema de Integración Económica dentro del SICA**

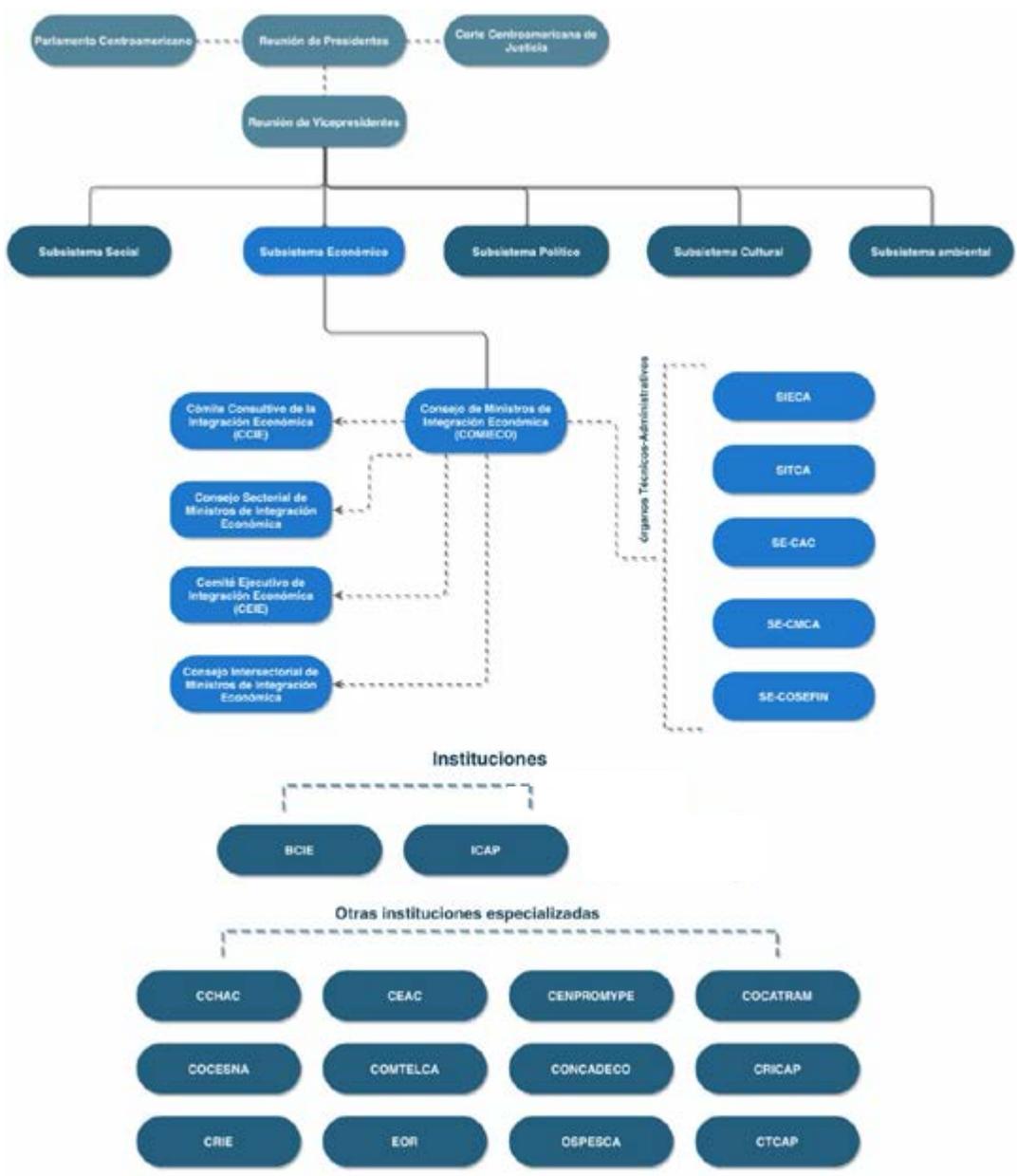
El Protocolo de Guatemala firmado en 1993 fue el establecimiento del marco institucional del Subsistema de Integración Económica dentro del SICA, y representa una serie de cambios al TGIEC de 1960. La estructura de este Subsistema fue fortalecida a través de la creación de nuevos órganos, y la reorganización de algunos ya existentes.

Entre los principales órganos y/o instituciones de este Subsistema se encuentran los ya existentes BCIE, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, Secretaría de Integración Turística Centroamericana, SITCA, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA, y SIECA.

Así también, con la firma del Protocolo de Guatemala se incorporó la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano, SECAC, y años más tarde se instauró el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, COSEFIN.

Además de estas instituciones mencionadas previamente, el Comité Consultivo de Integración Económica, CCIE, también forma parte de dicho Subsistema. Está integrado por los sectores empresariales, laborales, académicos y otras fuerzas vivas del istmo centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de la Integración Económica centroamericana.

Figura 1: Estructura del Subsistema de Integración Económica



Fuente: SIECA (2020b).

### 1.3. Los principales órganos del Subsistema de Integración Económica

Como parte del Subsistema de Integración Económica están los órganos técnicos administrativos, definidos en el Protocolo de Guatemala. Dentro de estos órganos, tal como se había mencionado previamente, se encuentran SIECA, SECAC, SECMCA, SITCA y la SE-COSEFIN. Además, se encuentran otras instituciones relevantes de este Subsistema como BCIE, CENPROMYPE, OSPESCA y COCATRAM.



#### Secretaría de Integración Económica Centroamericana

Es el órgano técnico y administrativo del Proceso de Integración Económica centroamericana, de los órganos que no tengan una Secretaría específica y del Comité Ejecutivo de Integración Económica, CEIE. Tendrá personalidad jurídica de derecho internacional, y le corresponde servir de enlace de las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.



#### Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, SCA

Es el órgano de apoyo técnico y administrativo del Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC, el cual está conformado por los ministros de Agricultura de cada país miembro. Dentro de sus funciones está proponer y ejecutar las acciones necesarias conducentes a conformar programas y proyectos regionales en el campo agropecuario, forestal y pesquero.



### **Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SCMA**

Es un órgano del Subsistema de Integración Económica del Sistema de Integración Centroamericana, con carácter de consejo sectorial de ministros y con autonomía funcional en el ejercicio de sus competencias. De conformidad con el Protocolo de Guatemala, corresponde a SCMCA proponer y ejecutar las acciones necesarias para lograr la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados Parte.



### **Secretaría de Integración Turística Centroamericana, SITCA**

Es la oficina permanente del Consejo Centroamericano de Turismo, CCT. Se encuentra conformado por los ministros de Turismo de cada país miembro. La SITCA funge como instancia operativa del consejo en temas de integración y competitividad turística, teniendo como objetivo principal dar seguimiento a mandatos presidenciales en materia de turismo y a los acuerdos del Consejo.



### **El Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, COSEFIN**

Es un órgano sectorial del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y del Subsistema de Integración Económica, encontrándose enmarcada su actividad jurídica e institucionalmente en el protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de Integración Económica de Centroamérica.



### **Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE**

El BCIE fue creado a partir de la firma del TGIEC en 1960, considerándose un apoyo financiero para la integración y el desarrollo de Centroamérica. A lo largo de estos años de trabajo ha funcionado como financista de la integración, y ha apoyado una serie de proyectos y programas orientados al fortalecimiento de cada uno de los estados de la integración.



### **Centro Regional de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, CENPROMYPE**

El CENPROMYPE es el organismo especializado en el desarrollo integral y productivo de la MIPYME, mediante las oportunidades que ofrece la integración regional, social y económica. Fue creado en 2001 y su principal objetivo se basa en contribuir al desarrollo de las empresas, así como en mejorar la calidad de vida y el empleo de las personas que trabajan en ellas.



### **Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano, OSPESCA**

La OSPESCA es una institución especializada en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas, estrategias y proyectos relacionados con el desarrollo sostenible de las actividades de pesca y acuicultura. Fue creada en el año 1995 y desde entonces ha colaborado en la mejora del aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, contribuyendo a la seguridad alimentaria y mejorando la calidad de vida.



### **Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo, COCATRAM**

La COCATRAM es el organismo encargado de los asuntos relativos al desarrollo marítimo y portuario de la región. Creada el 15 de julio de 1980, su función principal es la de asesorar en la adopción de políticas y decisiones del sector para satisfacer las necesidades de comercio exterior de los países miembros, así como también proteger y representar los intereses de la región ante intereses y organismos externos.

## Capítulo 2:

### La SIECA y el Subsistema de Integración Económica Centroamericana

#### 2.1. Secretaría de Integración Económica Centroamericana

La Secretaría de Integración Económica Centroamericana fue creada a partir del TGIEC en 1960 con el nombre de Secretaría Permanente del TGIEC, y tenía como propósito ser el órgano técnico y administrativo del Proceso de Integración Económica de Centroamérica que velara por la correcta aplicación de dicho tratado.

La SIECA ha sido, desde su fundación, un ente técnico que brinda el apoyo a los Estados Parte durante todas las reuniones, foros, tratados, acuerdos y convenios. Ello con la finalidad de unificar y consolidar los intereses de todos los países integrantes y así proponer los puntos medios en donde los beneficios de todos converjan entre sí (SIECA, 2021b). Durante toda su historia se pueden resaltar situaciones específicas donde esta secretaría ha jugado un rol muy importante en el Proceso de Integración de la región.

Inicialmente la secretaría se encargó de velar por la creación de todos los manuales que se relacionaban con lo suscrito en el TGIEC, entre estos, el Convenio sobre Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, productos y excepciones del libre comercio, así como también el asesoramiento en el desarrollo de múltiples protocolos. Otro aporte a destacar durante los primeros años es el apoyo en el Programa Regional de Carreteras Centroamericanas.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, las funciones de SIECA se vieron relativamente limitadas debido a la poca comunicación entre los países miembros, producto de algunos conflictos entre estos y las crisis sociales que ocurrieron. A partir de la década de los noventa, cuando empezó el proceso de reestructuración a la integración de Centroamérica, la SIECA brindó el asesoramiento técnico para la renovación de todos los acuerdos fundamentales en este nuevo proceso.

Desde ese entonces, la SIECA ha trabajado en la asistencia técnica de múltiples proyectos de cooperación en conjunto con el BM, el BCIE, la CEPAL, la ONU, el PNUD y demás. Ha realizado diversos esfuerzos por la

unificación de los intereses de los cooperantes con el de la región, enfocándose en políticas de facilitación del comercio, aumento y mejora de la competitividad, sofisticación de Cadenas Regionales de Valor y acuerdos de libre comercio a nivel regional, entre otras.

### **2.1.1. El quehacer de la SIECA**

La SIECA, órgano técnico y administrativo del Proceso de Integración Económica centroamericana, cuenta con personalidad jurídica de derecho internacional, sirve de enlace para las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico y coordina con la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, SICA.

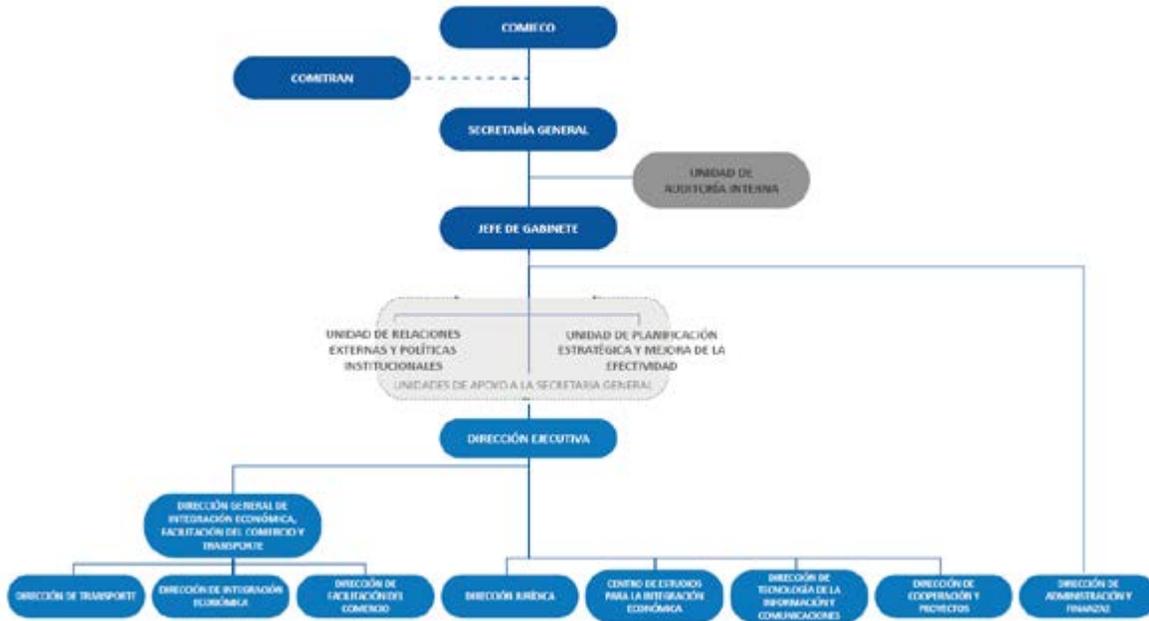
Asimismo, la SIECA es la única secretaría del Subsistema de Integración Económica que tiene dentro de sus funciones atender a dos Consejos Regionales de Ministros, los cuales son: Consejo de Ministros de Integración Económica, COMIECO, y Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica, COMITRAN. La SIECA también atiende y brinda apoyo técnico al Comité Aduanero Centroamericano.

Sus principales funciones se encuentran fundadas en el artículo 44 del Protocolo de Guatemala y refieren a “velar por la correcta aplicación de dicho Protocolo, ejecutar las decisiones de los Órganos del Subsistema Económico, realizar trabajos y estudios que los Órganos del Subsistema Económico le encomiende, así como las funciones que le sean asignadas por parte del COMIECO”.

Los principales ejes sobre los que la SIECA trabaja son los de promover una visión común orgánica, sistémica y articulada del Subsistema de Integración Económica; ejecutar de forma coherente y coordinada las políticas del Subsistema, resaltar el rol del COMIECO como rector del Subsistema de Integración Económica y las Políticas de Integración Económica. También mejorar la articulación con el resto de Subsistemas del SICA, y brindar lineamientos para la Cooperación Internacional.

Actualmente, la SIECA está bajo el cargo de un Secretario General Electo, a quien corresponde la representación legal de esta institución, ocupa tal cargo por cuatro años y es nombrado por el COMIECO. Esta institución se conforma en la actualidad por una Dirección Ejecutiva, una Jefatura de Gabinete, así como por siete direcciones y tres unidades, tal y como se muestra en el siguiente organigrama.

Figura 2: Organigrama de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana



Fuente: SIECA (2021b).

## **2.2. COMIECO, COMITRAN y Comité Aduanero Centroamericano**

### **2.2.1. El Consejo de Ministros de Integración Económica, COMIECO**

El Consejo de Ministros de Integración Económica, COMIECO, es el órgano rector de este Subsistema Económico. Se encarga de coordinar, hacer converger y unificar las políticas generales y directrices fundamentales para el ámbito económico de los países de la región centroamericana. El COMIECO se encarga también de aprobar los reglamentos sobre conformación y funcionamiento de todos los órganos del Subsistema Económico.

De acuerdo con SIECA (2021b), la agenda de trabajo del COMIECO está alineada con las decisiones de la Reunión de Presidentes en materia de Integración Económica, y orientada a desarrollar las materias que contempla el Protocolo de Guatemala.

”En materia arancelaria y aduanera, el COMIECO se ha enfocado en el perfeccionamiento del arancel externo común, según lo dispuesto en el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano; y en el desarrollo del artículo 16 del Protocolo de Guatemala. Esta última disposición contiene el compromiso de establecer ‘un Servicio Aduanero Común, que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes’. La labor del COMIECO a este respecto es más significativa desde que los países centroamericanos decidieron delegar la actualización del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento en un órgano regional”.

Entre sus principales avances en materia de Integración Económica se pueden encontrar:

- a. La eliminación de barreras no arancelarias dentro de la región por medio de disciplinas básicas en múltiples instrumentos, tales como reglamentaciones y códigos centroamericanos.
- b. Adopción de más de setenta reglamentos técnicos centroamericanos para múltiples mercancías. Estos regulan requisitos de registro, estándares de calidad o de producción, entre otros.
- c. La incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica.

- d. Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio con Énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras.
- e. Adopción del Reglamento Centroamericano sobre Competencia, que constituye el primer instrumento regional en la materia.
- f. Adopción de los “Lineamientos de Bioseguridad, ante la Covid-19, aplicables al Sector del Transporte Terrestre Centroamericano”.

### **2.2.2. El Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica, COMITRAN**

El Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica, COMITRAN, es el órgano rector del desarrollo de la infraestructura y servicios de transporte en el ámbito centroamericano.

La historia del COMITRAN se remonta al año 1963, cuando los ministros de Obras Públicas y Economía de la región (Panamá siendo observador) acordaron el establecimiento de una red de carreteras con aras al apoyo de la Integración Económica. Así pues, mediante este acuerdo, se construye la red vial centroamericana que hoy en día se conoce como las CA´s, y se conforma por catorce rutas que recorren de forma estratégica la región.

Con base en este antecedente, en 1982 los ministros de Transporte, Infraestructura o Logística se consolidaron como un foro permanente, denominado Reunión de Ministros de Transporte de Centroamérica, REMITRAN. En 1997 pasaría a ser lo que en la actualidad se conoce como COMITRAN, mediante la enmienda al Protocolo de Guatemala. De acuerdo con SIECA (2021b), la Agenda de Trabajo del COMITRAN se ha basado en cuatro puntos principales:

- a. Implementación de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana, PMRML, y su Plan Maestro.
- b. Desarrollo de instrumentos de adaptación de la infraestructura ante el cambio climático (una mejor resiliencia).
- c. Desarrollo de la infraestructura y mantenimiento vial.
- d. Desarrollo de normas y regulaciones técnicas.
- e.

### **2.2.3. El Comité Aduanero Centroamericano**

El Comité Aduanero Centroamericano está conformado por los Directores Generales de Aduanas de cada uno de los países de la región, y de acuerdo con el Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano, este se encuentra establecido por el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano.

La SIECA es la Secretaría del Consejo y los Comités, y vela por la correcta aplicación del convenio mencionado previamente, y de las decisiones que emanen del Consejo y Comités, y tendrá capacidad de iniciativa para proponer las medidas necesarias para la ejecución y perfeccionamiento del régimen.

La Agenda de Trabajo del Comité Aduanero se ha basado en múltiples puntos, dentro de los cuales se pueden destacar:

- a. Actualización continua del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, CAUCA, y la Reglamentación de este Código, RECAUCA.
- b. Desarrollo en mejora continua de las plataformas informáticas aduaneras regionales.
- c. Reglamentación en relación al Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre.
- d. Finalmente, se destaca el Estudio Regional de Tiempos de Despacho lanzado en 2021, el cual se caracteriza por ser el primer estudio en esta materia de alcance regional a nivel mundial.

### 2.3. La cooperación internacional y el Proceso de Integración Económica

La SIECA —como órgano ejecutivo rector del Proceso de Integración Económica establecido en el Protocolo al TGIEC de 1993— gestiona, ejecuta y participa en proyectos de cooperación internacional que permiten el avance en la Integración Económica de la región. Esta cooperación internacional está bien priorizada en el marco estratégico de SIECA, y contribuye a la consecución de las prioridades definidas por el COMIECO: perfeccionamiento del libre comercio, Unión Aduanera, Facilitación de Comercio, Movilidad y Logística, y Cadenas Regionales de Valor.

La cooperación internacional, en este caso, se ha realizado principalmente con contrapartes como la Unión Europea, UE, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, por sus siglas en inglés; la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL, entre otros. A continuación, se presenta un resumen de los principales proyectos por cooperante:

BCIE	Es la institución especializada en el financiamiento para el desarrollo de la región SICA. En años recientes este banco se ha involucrado en distintas iniciativas en cooperación con SIECA. Entre ellas se puede mencionar el Proyecto de Apoyo al Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Personas y de Mercancías entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras.
CEPAL	La CEPAL ha apoyado técnicamente al Proceso de Integración Económica desde su génesis en los años sesenta. Entre sus principales aportes se pueden mencionar el apoyo en el diseño del Proceso de Integración Económica de acuerdo con el TGIEC de 1960, asistencia técnica para el fortalecimiento de Cadenas Regionales de Valor, apoyo en la realización de múltiples estudios relacionados a la Integración Económica en Centroamérica.

BID	<p>El BID apoya el quehacer de la SIECA particularmente enfocado en la facilitación de comercio y gestión coordinada de fronteras, y la unión aduanera. Entre sus principales apoyos a proyectos se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. La Cooperación Técnica Regional No Reembolsable (RG-T2547) con enfoque en apoyo a la implementación de la Gestión Coordinada de Fronteras en Mesoamérica, particularmente, en la instalación de dispositivos RFID.</li><li>b. La Cooperación Técnica Regional No Reembolsable (RG-T3003) con financiamiento para el equipamiento de sistemas de cámaras de vídeo en los puestos fronterizos de la región.</li><li>c. La Cooperación Técnica de Apoyo al Proceso de Integración Profunda del Triángulo Norte de Centroamérica (RG-T3383), mediante la cual se ha fortalecido los modelos y esquemas de este proceso, su sistema informático, entre otros.</li><li>d. La Cooperación Técnica Regional No Reembolsable (RG-T3007) la cual apoya la ejecución de los fondos de la Unión Europea para la implementación de la Plataforma Digital Centroamericana de Comercio.</li></ul>
FAO	<p>La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, desarrolla labores que buscan mejorar la capacidad de generar marcos institucionales y políticas que articulen acciones de desarrollo social, económico y humano. Los proyectos financiados por FAO han sido:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>e. Proyecto de Apoyo al proceso de institucionalización y sostenibilidad operativa del Sistema Regional de Inteligencia y Monitoreo de Mercados Agrícolas, SIMMAGRO. Tuvo como objetivo mejorar los servicios de la plataforma del SIMMAGRO fortaleciendo su sostenibilidad, y promoviendo su uso entre los gobiernos y partes interesadas del SICA.</li></ul>

Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>f. Proyecto de Apoyo al Proceso de Recuperación económica post Covid-19, y desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos en el corredor seco y zonas priorizadas en Centroamérica. Tiene como objetivo recuperar medios de vida y reducir los impactos socioeconómicos acentuados por la emergencia de la Covid-19 en las comunidades rurales del corredor seco y otros ecosistemas sensibles en Centroamérica.</li> <li>g. Proyecto de Apoyo al proceso de desarrollo de mercados sostenibles e inclusivos en Panamá, a través de la organización y gestión del Foro Agrocomercial Agrocom 2021, bajo la dirección del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IMA.</li> </ul> <p>El Banco Mundial trabaja en la búsqueda de soluciones sostenibles para reducir la pobreza y generar prosperidad. Apoya a SIECA con proyectos de inversión y asistencia técnica, entre los que se pueden señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>h. Fortalecimiento institucional para la integración regional centroamericana, cuyo objetivo fue promover la integración regional mediante el desarrollo de la capacidad institucional de la SIECA, y la mejora de capacidades de los formuladores de política.</li> <li>i. Proyecto Regional de Facilitación de Comercio para la Agroindustria de Centroamérica, el cual tuvo por objetivo simplificar, armonizar y automatizar los procedimientos necesarios para el registro sanitario ante las Autoridades Competentes de los alimentos y bebidas procesadas.</li> </ul>
IICA	<p>El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, es un organismo especializado del Sistema Interamericano. Sus fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de sus Estados Miembros para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y el bienestar de las poblaciones rurales. Entre sus principales apoyos se destaca la firma del</p>

OCDE

Convenio Marco de Asistencia Mutua, cuyo objetivo es establecer el marco de referencia de la cooperación entre ambas instituciones.

La OCDE es una organización internacional que promueve políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. En conjunto con SIECA, actualmente se trabajan algunos proyectos relacionados al “*Partnership on international organisations for effective international rulemaking*”, entre lo que se impulsa:

- a. Lanzamiento del “*Compendium of International Organisations’ Practices: Working Towards More Effective International Instruments (IO Compendium)*” en idioma español.
- b. Caso de estudio de SIECA: pretende dar visibilidad a las funciones de SIECA, y revisar sus procedimientos de elaboración normativa y de gobernanza.
- c. Estudio sobre el mapeo de organismos internacionales en América Latina/Central.

Unión Europea

La Unión Europea es un socio estratégico de la SIECA, que se constituye como un importante cooperante internacional en apoyo al fortalecimiento de la Integración Económica en Centroamérica, unión aduanera centroamericana y la ampliación de los beneficios de la implementación del Acuerdo de Asociación, AdA, entre la Unión Europea y Centroamérica. Entre los proyectos y programas resaltan:

- a. Proyecto de Unión Aduanera Centroamericana, UAC.
- b. Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana, CONSUAC.
- c. El Proyecto Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas, ADAPCCA.
- d. Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica, PRACAMS.

- e. Proyecto Regional Apoyo a Integración Económica Centroamericana y la Implementación del Acuerdo de Asociación, PRAIAA.
- f. Proyecto de Subvención: Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Privado en Centroamérica, ADESEP.
- g. Proyecto de Subvención: Fortalecimiento de las instituciones públicas centroamericanas responsables de las políticas comerciales internacionales y de promoción de las exportaciones, así como del sector privado con potencial para exportar a la UE y al mundo.
- h. Proyecto de Integración Económica Centroamericana, INTEC, el cual se encuentra alineado con la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad, la Hoja de Ruta para la Unión Aduanera Centroamericana, el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

## AECID

La AECID estableció el Fondo España-SICA, FES, en 2006, el cual ha servido como un instrumento de cooperación innovador en la región, alineado con las prioridades regionales. Los programas apoyados por el FES son:

- a. Programa de apoyo al acceso de la MIPYME al Mercado Regional FASE I.
- b. Programa de apoyo al acceso de la MIPYME al Mercado Regional FASE II.
- c. Programa de Fortalecimiento de la MIPYME con Énfasis en Cadenas Regionales de Valor en la Región SICA.

USAID	<p>La USAID apoya a la SIECA en el fortalecimiento al proceso de Integración Económica centroamericana y competitividad, así como en el fortalecimiento institucional de la SIECA y su capacidad operativa en la región. Entre los proyectos apoyados por USAID se pueden mencionar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Cooperación para el cumplimiento de las Reglas de origen y los procedimientos aduaneros, el cual apoyó la implementación de los capítulos 3, 4, 5 y 19 del CAFTA-DR.</li><li>b. Proyecto Regional de USAID: Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la SIECA.</li><li>c. Proyecto Regional: Facilitación de Comercio para la Agroindustria de Centroamérica IFC/Banco Mundial.</li><li>d. Proyecto de Facilitación de Comercio y Gestión Coordinada de Fronteras, con el fin de contribuir a la implementación de la Estrategia Centroamericana de Facilitación y Competitividad con énfasis en la gestión coordinada de fronteras, a través del diseño y definición para la creación de una “Academia de Gestión Integral Fronteriza” para los países del Triángulo Norte, TN, y la SIECA.</li></ul>
PTB	<p>El <i>Physikalisch-Technische Bundesanstalt</i>, PTB, es el Instituto Nacional de Metrología de la República Federal de Alemania, que tiene como objetivos el desarrollo de la metrología para las ciencias, la técnica y la sociedad.</p> <p>Su apoyo a SIECA se ha basado en el desarrollo de una infraestructura de calidad, orientada a la demanda y armonizada regionalmente en Centroamérica. El objetivo fue mejorar la disponibilidad regional de servicios de calidad competentes, reconocidos internacionalmente, y orientada a la demanda mediante la cooperación entre infraestructuras nacionales de calidad, metrología, acreditación, gestión de la calidad, estrategias nacionales y regionales.</p>

JICA	<p>La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, JICA, es independiente. Coordina la asistencia pública oficial internacional de Japón, y su orientación se basa en ayudar al desarrollo económico y social de los países en desarrollo, y promover la cooperación. Entre los proyectos de cooperación se pueden destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Manual Centroamericano de Hidrología e Hidráulica para el Diseño de Estructuras de Drenaje en Carreteras.</li><li>b. Elaboración y aprobación de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística.</li><li>c. Fortalecimiento de capacidades en la elaboración de Plan Maestro Regional Indicativo para la Política Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica, en una temporalidad de 2018–2022.</li></ul>
OMA	<p>La Organización Mundial de Aduanas, OMA, es un organismo intergubernamental independiente que busca mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones aduaneras. Esto mediante instrumentos internacionales, la adopción de mejores prácticas y los programas de modernización de las técnicas propias de la aduana.</p> <p>La OMA apoyó en la elaboración de la Metodología para la Evaluación de Procesos y Medición de Tiempos en los Puestos Fronterizos de Centroamérica —Estudio de Tiempos de Despacho, ETD—; este representa una herramienta estratégica internacionalmente reconocida para medir el tiempo actual requerido para el despacho y levante de las mercancías, con el objetivo de identificar los retrasos en el flujo de comercio y diseñar las acciones que correspondan a cada actor para mejorar la efectividad de los procedimientos de despacho.</p>

## Capítulo 3:

### El Proceso de Integración Económica en cifras

#### 3.1. Centroamérica en cifras

Indicador (cifras a 2020)
Sexta economía más grande de América Latina y el Caribe
Exportador más grande de piñas a nivel mundial
Exportador más grande de cardamomo a nivel mundial
Segundo exportador más grande de banano a nivel mundial
Tercer exportador más grande de café a nivel mundial
Entre el top 30 de exportadores de instrumentos médicos a nivel mundial
Entre el top 30 de exportadores de textiles y ropa a nivel mundial
56,477 millones de USD en exportaciones de bienes y servicios para 2020, equivalente a 22.3% del PIB
Población total de 50.3 millones de habitantes
545 mil operaciones de tránsito terrestre medidas por la DUCA-T
Tiene más 126 mil kilómetros de carretera
264 kilómetros de líneas ferroviarias
Se transportan alrededor de 35 millones de pasajeros al año
Se transportan alrededor de 476 millones de toneladas de carga al año

Movimiento portuario de 8.8 millones de TEU al año

Carga aérea internacional de 422.5 mil toneladas métricas al año

20 aeropuertos internacionales

47 puertos marítimos

34 puestos fronterizos

1 canal interoceánico

### **3.2. Instrumentos jurídicos de Integración Económica**

Los principales instrumentos jurídicos que se han realizado a lo largo del Proceso de Integración Económica en Centroamérica son:

1. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, TGIEC, suscrito en 1960. Este da origen al Mercado Común Centroamericano, MCCA, y además establece una zona de libre comercio en la región y el compromiso de conformar una Unión Aduanera. A través de dicho tratado se creó la Secretaría de Integración Económica Centroamericana y el Banco Centroamericano de Integración Económica.
2. El Protocolo a la Segunda Carta de la ODECA o Protocolo de Tegucigalpa suscrito en 1991. En este protocolo el MCCA pasa a convertirse en el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y establece su nueva institucionalidad sobre el principio de autonomía funcional y una coordinación necesarios entre sus instituciones. Es preciso añadir que este protocolo crea los Subsistemas del SICA, entre ellos, el Subsistema Económico.
3. Protocolo al TGIEC o Protocolo de Guatemala suscrito en 1993. Este protocolo se basó en readecuar el marco legal e institucional del Subsistema Económico y define los estados de la Integración Económica, los cuales son: Zona de Libre Comercio, Mercado Común, Unión Aduanera, Integración Monetaria e Integración Económica.

Además de estos tres principales instrumentos jurídicos de la Integración Económica, también se encuentran algunos que complementan los anteriores. Estos instrumentos jurídicos son:

1. Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero (SAC y CAUCA)
2. Convenio Marco para la Unión Aduanera Centroamericana
3. Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios
4. Convenio Marco de Compatibilización de Tributos Internos, y
5. Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas

Por último, se pueden destacar algunos actos administrativos relevantes en el Proceso de Integración Económica.

Estos son:

1. Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías
2. Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio
3. Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia
4. Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización
5. Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios
6. Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre. Formulario de Declaración e Instructivo

### 3.3. Movilidad y logística

La región centroamericana cuenta con una amplia red de carreteras que recorren los puntos estratégicos en términos económicos y de comercio. Actualmente existe un total de catorce rutas estratégicas a nivel regional denominadas CA's, que comprenden una distancia total de 6,525 kilómetros.

Figura X1. Red de carreteras centroamericanas



Fuente: SIECA con información de los Ministerios de Comunicaciones, Obras Públicas, Infraestructura o Transporte

El total de 6,425 kilómetros de carreteras estratégicas para la región se distribuye entre las catorce principales rutas de la siguiente forma:

Ruta	Distancia en km
CA-01	2,461 km
CA-02	674 km
CA-03	259 km
CA-04	384 km
CA-05	418 km
CA-06	170 km
CA-07	193 km
CA-08	91 km
CA-09	404 km
CA-10	118 km
CA-11	178 km
CA-12	152 km
CA-13	795 km
CA-14	128 km

Además de la red de carreteras presentadas previamente, la región centroamericana cuenta con una amplia gama de aeropuertos, puertos con manejo de carga contenerizada y puestos fronterizos terrestres, los cuales han sido fundamentales en el avance del Proceso de Integración Económica. Estos se presentan a continuación:

Figura X2. Principales aeropuertos centroamericanos



Fuente: SIECA

Figura X3. Puertos centroamericanos con manejo de carga contenerizada



Fuente: SIECA

Figura X4. Puestos Fronterizos Terrestres Centroamericanos



Fuente: SIECA

### 3.4. Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas Naturales

El Proceso de Integración Profunda implementado entre Guatemala y Honduras —y al que actualmente se está incorporando El Salvador, y Nicaragua se encuentra como observador— tiene como fundamento legal los instrumentos jurídicos de la Integración Económica Centroamericana, y establece la creación de un territorio aduanero único.

Para implementar este nuevo modelo de comercio se han creado los Puestos Fronterizos Integrados que cuentan con Centros de Facilitación del Comercio para garantizar un paso ágil de las mercancías, y los Centros de Control para atender a las mercancías exceptuadas de la libre circulación.

Figura X5. Mapa sobre Aduanas relacionadas al Proceso de Integración Profunda



Fuente: SIECA

Las características principales de este Proceso de Integración regional son:

1. Cuenta con libre circulación en un 75% del total de bienes, y se caracteriza por la agilización de tránsito y reducción de costos en trámites aduaneros.
2. Establece un Arancel Común Externo, del cual se tiene una armonización del 98% de mercancías.
3. Se compone de tres puestos fronterizos de control integrado y diez aduanas periféricas.
4. El 73% del comercio bilateral entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras se realiza a través del Proceso de Integración Profunda.
5. En sus inicios, el valor comercializado a través de este Proceso de Integración Profunda (2019) ascendió a USD 342 millones, mientras que en 2021 el valor total ascendió USD 564 millones, equivalente a un crecimiento de 64.9% en tan solo cuatro años.
6. Se rige por un sistema que consta de una Instancia Ministerial conformada por el ministro de Economía de la República de Guatemala, el Secretario de Estado en el Despacho de Desarrollo Económico de la República de Honduras y el ministro de Economía de El Salvador.

## Conclusiones

Los actuales resultados del Proceso de Integración son producto de una serie de eventos que poco a poco han dado forma al proceso mismo. Dentro de esos eventos está la creación de la ODECA, que significó un cambio de rumbo, abordando temas de integración en materia cultural y económica. También figura la celebración de convenios y tratados de libre comercio. Además, se definió como objetivo fundamental de la integración centroamericana el incremento del comercio y de la industrialización por sustitución de importaciones de los países miembros.

Posteriormente, en 1960 se firmó el TGIEC, que tuvo como propósito unificar las economías de los países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. A este avance se le adiciona el Protocolo de Guatemala, firmado en 1993, que estableció el marco institucional del Subsistema de Integración Económica dentro del SICA, y representa una serie de cambios al TGIEC de 1960. También fortaleció la estructura del Subsistema la creación de nuevos órganos, y la reorganización de algunos ya existentes, como la SIECA.

Desde su fundación, el ente técnico que es la SIECA ha brindado el apoyo a los Estados Parte durante las reuniones y convenios, foros, acuerdos y tratados; todo con la finalidad de unificar y consolidar los intereses de los países integrantes y así proponer los puntos medios donde converjan los beneficios de todos.

Dentro de los consejos regionales atendidos por la SIECA está el COMIECO, órgano rector del Subsistema Económico encargado de aprobar los reglamentos sobre conformación y funcionamiento de todos los órganos del Subsistema Económico.

El segundo consejo es el COMITRAN, uno de cuyos hitos fue el Acuerdo que dio lugar a la red vial centroamericana. Hoy en día conocida como las CA's, se conforma por catorce rutas que recorren de forma estratégica la región y que comprenden una distancia total de 6,525 kilómetros. La región centroamericana también cuenta con una amplia gama de aeropuertos, puertos con manejo de carga contenerizada y puestos fronterizos terrestres, los cuales han sido fundamentales en el desarrollo del Proceso de Integración Económica.

SIECA también ha brindado apoyo técnico al Comité Aduanero, cuya Agenda de Trabajo se ha basado en múltiples puntos. Entre estos se puede mencionar la actualización continua del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, CAUCA, y la Reglamentación de este Código, RECAUCA, el desarrollo en mejora continua de las plataformas informáticas aduaneras regionales o la realización de estudios regionales como el Estudio Regional de Tiempos de Despacho lanzado en 2021. Este se caracteriza por ser el primer estudio en esta materia de alcance regional a nivel mundial.

Por otro lado, en materia de cooperación internacional, se ha realizado principalmente con contrapartes como la Unión Europea, BID, USAID, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, y CEPAL entre otros.

Por último, hay que destacar los avances del Proceso de Integración Profunda implementado entre Guatemala y Honduras (y al que actualmente se está incorporando El Salvador, y Nicaragua como observador), el cual tiene fundamento legal los instrumentos jurídicos de la Integración Económica Centroamericana, y por ello establece la creación de un territorio aduanero único.

Para implementar este nuevo modelo de comercio se han creado los Puestos Fronterizos Integrados, que cuentan con Centros de Facilitación del Comercio para garantizar un paso ágil de las mercancías, y los Centros de Control para atender a las mercancías exceptuadas de la libre circulación.

## Referencias

- Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE (2021). 60 años de Integración Económica en Centroamérica. Banco Centroamericano de Integración Económica. Tegucigalpa.  
DOI:[10.13140/RG.2.2.13902.38721](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.13902.38721)
- Bulmer T., (1995). El asentamiento británico en la bahía de Honduras. Revista Centroamericana de Estudios Fiscales, 91.
- Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (1997). Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (1999). Marco histórico de la Integración Centroamericana. International Labor Organization. Recuperado 25 de enero de 2022, de [https://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/integ\\_ca/final.htm](https://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/integ_ca/final.htm)
- Protocolo al Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (1993). Guatemala, Guatemala.
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. (2020). Reseña histórica del SICA. Portal del SICA. Recuperado 14 de febrero de 2022, de [https://www.sica.int/sica/resena\\_sica](https://www.sica.int/sica/resena_sica)
- Secretaría de Integración Centroamericana, SIECA. (2021a). Estado actual de la Integración Económica Centroamericana (N.º 2). [https://www.sica.int/documentos/sieca-estado-actual-de-la-integracion-economica-centroamericana\\_1\\_127400.html](https://www.sica.int/documentos/sieca-estado-actual-de-la-integracion-economica-centroamericana_1_127400.html)
- Secretaría de Integración Centroamericana, SIECA. (2021b). Estudio conmemorativo de los 60 años de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.  
<https://www.oie.sieca.int/documentos/detalle/1233>
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960). Managua, Nicaragua.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2016), Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible, Santiago de Chile, Naciones Unidas–CEPAL.

- CENPROMYPE y SIECA (2018). Articulación productiva y cadenas regionales de valor: Una propuesta metodológica para la región SICA. Repositorio CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/44070>
- Hahn, L. (2016). Encadenamientos regionales en Colombia 2004-2012. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 234.
- Kaplinsky, R., & Farooki, M. (2010). Global value chains, the crisis, and the shift of markets from North to South. *Global value chains in a postcrisis world: A development perspective*, 125-154.
- Padilla Pérez, Ramón (2017), Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA.
- SECAC (2021). Diagnóstico de la Cadena Regional de Valor del Cacao.

## **Anexo 1**

### **Estudio de Tiempos de Despacho**

#### **1. Antecedentes**

La SIECA, como garante del Proceso de Integración Económica en Centroamérica, ha priorizado dentro de sus áreas de trabajo, entre otras, la facilitación del comercio, movilidad y logística. Dentro de este proceso destaca la implementación de la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras, ECFCC, aprobada por el Acuerdo No. 01-2015 del Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO-LXXIII) el 22 octubre de 2015.

En la ECFCC se contempla un conjunto de medidas de corto y largo plazo, así como ejes transversales. Dentro de estos se incluye la tipificación de fronteras por pares de países y pares de fronteras. La gestión de los puestos fronterizos es uno de los aspectos más determinantes en el desempeño logístico en Centroamérica. Un aspecto que incide en el incremento de costos y tiempos de espera en fronteras es la utilización de procedimientos de control, así como una infraestructura inadecuada; estos factores también impactan en la reducción de la predictibilidad en el movimiento de personas y mercancías a través de la región.

Dentro de la ECFCC se contempla el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras. Este tiene como objetivo promover la coordinación de agencias del sector público y el sector privado para mejorar los procedimientos de recaudación, control, seguridad fronteriza y la facilitación del tránsito de mercancías y personas, en un marco de eficacia del control y eficiencia en el uso de los recursos. Este modelo se basa en el concepto de gestión coordinada de fronteras desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas, OMA.

Uno de los aspectos determinantes para alcanzar los objetivos de la GCF es que existe una alta coordinación interinstitucional nacional y binacional al más alto nivel, y así promover los cambios regulatorios nacionales y regionales que acompañen el modelo; impulsar las inversiones necesarias en infraestructura y equipamiento, procesos y desarrollo, así como la sostenibilidad de las soluciones propuestas.

En ese sentido es determinante que exista un marco regional de actuación en el contexto centroamericano, el cual permita establecer parámetros comunes que guiarían las adecuaciones a nivel nacional en todos los países, y el trabajo coordinado en las fronteras entre países buscando generar beneficios a nivel regional.

En este marco, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA —como órgano técnico y administrativo del Proceso de Integración Económica centroamericana y ente encargado de impulsar los esfuerzos para alcanzar gradualmente la unión económica de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá— ha buscado fortalecer en la institución las capacidades técnicas y metodológicas para desarrollar análisis y prospección del comercio regional; esto por medio de herramientas económicas y estadísticas robustas que permitan analizar el comercio en la región, realizar estimaciones de impacto, medición de resultados y estimaciones sobre los costos comerciales en la región. Ello permite elevar la calidad de los servicios que presta la SIECA a los gobiernos e instancias decisorias en la región.

En este contexto se formuló la importancia de ejecutar el llamado Estudio de Tiempos de Despacho, ETD, con el acompañamiento de la OMA y el financiamiento de la Unión Europea, en los puestos fronterizos del Corredor Pacífico de Centroamérica en los regímenes de exportaciones e importaciones definitivas y tránsitos internacionales.

Durante la Reunión Extraordinaria del 9 de octubre de 2020, el Comité Aduanero Centroamericano conoció la iniciativa para la elaboración de “Metodología para la medición de tiempos de tránsito terrestre de las mercancías y evaluación de procesos en los puestos fronterizos de Centroamérica”. En dicha reunión se hizo referencia a que la OMA contaba con una Guía para la Medición del Tiempo Requerido para el Despacho de Mercancías, actual Guía ETD. Desde 2001 el Comité Técnico Permanente, CTP, de la OMA, adoptó esta guía metodológica e instó a los países miembros a utilizarla.

En esfuerzos paralelos, mediante reunión coordinada entre la Vicepresidencia Regional OMA para las Américas y El Caribe, VP OMA, y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, el 8 de septiembre de 2020 se acordó implementar la referida metodología. El 10 de septiembre de 2020 se presentó la intención al Secretario Adjunto de la OMA para la puesta a disposición de los expertos acreditados y reconocidos, que permitió la asesoría y acompañamiento técnico y principalmente la validación de los resultados obtenidos, considerando el alcance del estudio a nivel regional. Dadas dichas coordinaciones, los Directores de Aduanas de la región

aprobaron las acciones a desarrollar en el estudio. Asimismo, se procedió con la selección de los puestos fronterizos a ser objeto de estudio, considerando criterios como el volumen de operaciones comerciales y su impacto en tránsito y trazabilidad de las mercancías. Los puestos fronterizos seleccionados por el Comité aduanero fueron:

1. Pedro de Alvarado – La Hachadura San Cristóbal
2. Amatillo
3. Gausaule
4. Peñas Blancas – Peña Blanca
5. Paso Canoas
6. Guabito – Sixaola

Cabe destacar que la metodología de la Guía para La Medición del Tiempo Requerido para el Despacho de las Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas, OMA, incluye el enfoque del sector privado que participa en la cadena logística (Asociación Aduana-Empresas); siendo importante que la medición comprenda el tiempo transcurrido entre los puntos de control para los procesos de exportación, importación o tránsito internacional, que ejercen las autoridades aduaneras (zonas primarias) y otras autoridades de gobierno que actúan en los puestos fronterizos, siendo en la mayoría de los casos cuarentena, migración y policía, aunque también en algunos cruces fronterizos pueden existir controles en áreas secundarias.

## 2. Aspectos metodológicos del Estudio de Tiempos de Despacho

El Estudio de Tiempos de Despacho es una herramienta estratégica, internacionalmente reconocida, para medir el tiempo actual requerido para el despacho y levante de las mercancías: desde el momento del arribo al punto de entrada hasta el de su salida. El objetivo principal es ser una herramienta que permita identificar los retrasos en el flujo de comercio. Al contar con esta identificación se pretende continuar con el diseño de acciones que correspondan a cada actor para mejorar la efectividad de los procedimientos de despacho (OMA, 2018).

El Estudio sobre Tiempo de Despacho, ETD, constituye una herramienta y un método único que permite la medición del desempeño real de las actividades aduaneras, en el marco de la facilitación del comercio en las fronteras. Este mide aspectos relevantes de la eficacia de los procedimientos operativos implementados por el Servicio Aduanero, y otras autoridades y agentes regulatorios durante el procesamiento estándar de los movimientos de importación, exportación y tránsito de mercancías. El estudio procura medir con precisión dichos elementos de los flujos de comercio, con el fin de tomar las decisiones adecuadas para mejorar su desempeño e implementar dichas mejoras (Guía para la medición del tiempo requerido para el despacho de las mercancías de la OMA, versión 2, 2011, página 5).

Los ETD están diseñados para medir el tiempo requerido para el despacho aduanero de las mercancías, desde el arribo de las mismas al puerto/aeropuerto/puesto fronterizo, hasta el levante y/o entrega al dueño o responsable. La metodología de la OMA fue diseñada en principio para la importación de mercancías, no obstante, también puede aplicarse a las exportaciones y operaciones de tránsito.

Los ETD se han convertido también en una herramienta para los organismos intervinientes durante la fase de implementación de la Gestión Coordinada de Fronteras, tal como se impulsa asimismo en la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras.

Aunado a ello, el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio, AFC, de la Organización Mundial de Comercio, OMC, en su artículo 7.6 exhorta a los países a calcular y publicar periódicamente el tiempo medio necesario para el levante de las mercancías; así como a intercambiar en los Comités Nacionales de Facilitación de Comercio de

cada país sus experiencias en el cálculo, los métodos utilizados, los escollos detectados y los efectos que puedan tener en la eficacia fronteriza.

El marco metodológico elaborado por OMA ofrece orientación para coordinar el estudio de forma que se obtengan resultados útiles para la gestión de las fronteras. Su fin es contar con un estudio que sirva como instrumento para medir el desempeño en materia de facilitación del comercio con miras a mejorarlo, siendo de utilidad tanto para los gobiernos nacionales como para el sector privado y los consumidores.

El movimiento internacional de mercancías involucra, además de las autoridades aduaneras per se, a otras autoridades nacionales con presencia fronteriza. Tal es el caso de las autoridades de migración, cuarentena, seguridad, entre otros. O incluso a algunas que, sin tener presencia física en las fronteras, generan documentación requerida en dichas fronteras por las autoridades con presencia fronteriza. Tal el caso de los requisitos no arancelarios emitidos por algunos organismos específicos para ciertas mercancías, como en el caso de las autoridades de salud o de medio ambiente, por mencionar solamente algunos ejemplos. Así también incluye a los operadores económicos tales como los dueños de las mercancías, agentes aduaneros, transportistas, bancos, intermediarios logísticos, entre otros.

Por lo tanto, a tenor de los compromisos adquiridos por los países dentro del AFC de la OMC, se insta a los actores involucrados —principalmente las autoridades aduaneras— a iniciar medidas para acelerar el despacho y el monitoreo del tiempo de liberación para la mercancía a través de revisiones regulares.

La elaboración del ETD se divide en cuatro fases secuenciales conforme a la Guía de la OMA, constituyéndose como una parte integral del estudio. Para la realización de este estudio la SIECA, a través de la coordinación con los Estados centroamericanos,<sup>1</sup> realiza gestiones ante la Organización Mundial de Aduanas, OMA, para contar con el acompañamiento técnico de dicha organización.

---

<sup>1</sup>Específicamente, a través de la Presidencia pro tempore del Comité Aduanero Centroamericano y la Vicepresidencia Regional de la Organización Mundial de Aduanas, OMA, para las Américas y el Caribe —Servicio Aduanero de Guatemala— se realizan gestiones ante la OMA para contar con el acompañamiento técnico de dicha organización en las diferentes fases que el estudio concibe.

La definición de los puestos fronterizos sujetos al estudio se realizó por medio de las autoridades de cada país de la región, previa consulta de la SIECA. La evaluación de procesos y toma de tiempos se realizó en seis puestos fronterizos del Corredor Pacífico de Centroamérica (Gráfico1).

Ilustración 1: Mapa de la Región indicando puestos fronterizos a estudiar en el ETD



Nota: Elaborado por SIECA, 2020.

El mapeo de procesos busca identificar todos los elementos/operaciones de los distintos procesos, presentes en los seis puestos fronterizos sujetos a evaluación, por lo que pretende ser un estudio detallado<sup>2</sup>. El alcance se define con base en la “Guía para la Medición del Tiempo Requerido para el Despacho de las Mercancías” elaborada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA, 2018). Cabe indicar que el recorrido en cada puesto

<sup>2</sup> No se identifican las operaciones empleadas por las empresas que participan en los procesos previos al arribo.

fronterizo está comprendido desde la llegada de las mercancías a la aduana de salida y el despacho de las mercancías de la aduana de recepción. El EDT analiza ambas direcciones.

## Ilustración 2. Puntos de control (adaptados a cada puesto fronterizo)



1. Procesos: se analizarán **tres procesos** en los puestos fronterizos, según el detalle siguiente:
  - a) **Proceso de exportación:** referente a la salida de mercancías. Las mismas tienen como destino final otro país distinto al de la aduana de salida.
  - b) **Proceso de importación:** referente al ingreso de mercancías. Estas tienen como destino final el país de la aduana de ingreso.
  - c) **Proceso de tránsito internacional terrestre:** se refiere al ingreso de mercancías. Las mercancías tienen como destino final otro país distinto al de la aduana de ingreso, por lo que no se realiza revisión física<sup>3</sup>.
  
2. Actores: si bien la metodología de la OMA sugiere la participación activa de todos aquellos actores involucrados en la cadena logística —tales como agentes aduaneros, operadores comerciales y demás organismos pertinentes (Migración, agricultura, otros)— la metodología toma en consideración el contexto de la pandemia Covid-19, y por tanto se desarrolló mediante una metodología focalizada directamente en las autoridades nacionales de aduana de cada país de la región.

<sup>3</sup> Ver sección IV, Detalle de los procesos para analizar con mayor detalle.

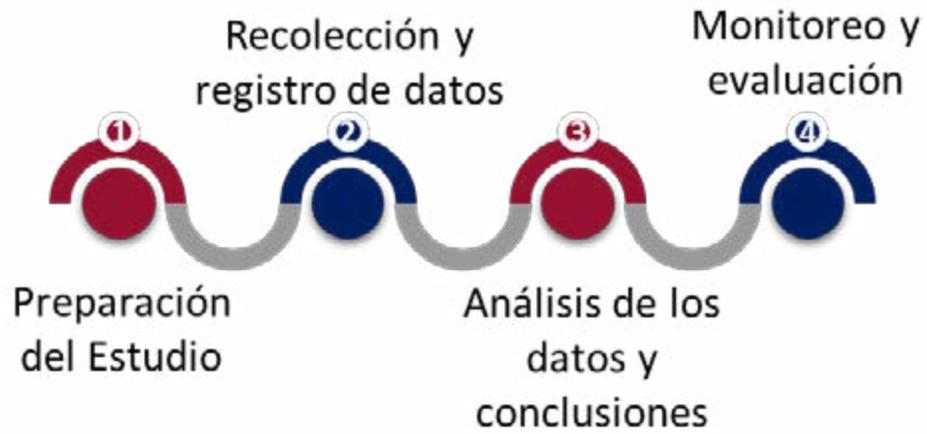
Para el adecuado desarrollo de la metodología se conformaron tres niveles de trabajo y coordinación:

Instancia	Conformación	Funciones
<p><b>Comité Técnico Asesor, CTA</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización Mundial de Aduanas, OMA.</li> <li>2. Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.</li> <li>3. Presidencia <i>pro tempore</i> del Comité Aduanero Centroamericano.</li> <li>4. Vicepresidencia Regional de la Organización Mundial de Aduanas, OMA, para las Américas y el Caribe (Servicio Aduanero de Guatemala).</li> </ol>	<p>Establece lineamientos técnicos básicos para el desarrollo metodológico del estudio, y brinda acompañamiento técnico a los países en el desarrollo de la evaluación de procesos y toma de tiempos a nivel nacional.</p> <p>Da acompañamiento técnico a la evaluación de procesos y la recolección de información para la toma de tiempos de manera remota y presencial en tanto las condiciones sanitarias lo permitan.</p>
<p><b>Grupo de Trabajo Regional, GTR</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinadores Nacionales designados por cada autoridad nacional de aduanas</li> <li>2. Comité Técnico Asesor, CTA</li> </ol>	<p>Coordina la definición de lineamientos estratégicos en el desarrollo de la metodología, como es la identificación de fuentes de financiamiento y la implementación del Plan de Acción.</p> <p>Da seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las diferentes fases del ETD.</p>

<p><b>Mesas de Trabajo Nacional</b></p>	<p>Se conforman por un equipo interdisciplinario de personas. Para cada mesa de trabajo nacional se debe definir a un coordinador encargado de servir de enlace con el Grupo Técnico Regional.</p>	<p>Gestiona a través del Coordinador Nacional las acciones a nivel nacional que deben ser realizadas para aplicar la metodología.</p> <p>Recopila, tabula, sistematiza y analiza la información requerida para la evaluación de los procesos y la toma de tiempos para cada puesto fronterizo.</p>
	<p>Por recomendación de la OMA se sugiere una delegación de funcionarios de aduanas con aproximadamente ocho personas que debe incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador Nacional</li> <li>• Especialista en estadísticas</li> <li>• Especialista informático</li> <li>• Especialistas en procedimientos aduaneros</li> </ul>	<p>Elabora los informes correspondientes con la evaluación de procesos, resultados de la toma de tiempos y la formulación del Plan de Acción.</p>

El acompañamiento técnico de la OMA a la implementación de la metodología del Estudio sobre Tiempos de Despacho, ETD, se realiza de forma transversal en todas sus cuatro fases (Ilustración 3).

Ilustración 3: Etapas del ETD



Nota: Elaborado por SIECA, 2020.

Dichas fases y sus principales elementos se explican a continuación.

## A. Fase I: Preparación del Estudio



Durante la primera fase se prepara el estudio por medio de un proceso de presentación y validación de la actual metodología ante los foros competentes del Subsistema de la Integración Económica. En esta misma sesión se debe asegurar el respaldo político en la ejecución de la metodología, sensibilizando a las autoridades aduaneras sobre su participación en todo este proceso. A partir de contar con el respaldo de las autoridades a nivel nacional, se solicitará la designación de los funcionarios encargados de conformar la Mesa de Trabajo Nacional, y participar del primer taller metodológico con la OMA.



Mediante un taller regional impartido por la OMA se sensibilizó a los actores y se desarrollaron las capacidades en los equipos técnicos sobre la metodología de medición y los alcances del estudio. El taller generó un primer contacto con los delegados nacionales y el Comité Técnico Asesor para definir los próximos pasos para la instalación de sesiones de trabajo a nivel nacional.



Además de coordinar toda la preparación, planificación e implementación del ETD, el Coordinador Nacional también coordinó la interacción entre todos los participantes a nivel nacional.

Posteriormente se integraron Mesas de Trabajo Nacional, con funcionarios de aduanas tanto de oficinas centrales como de las oficinas regionales. Las Mesas de Trabajo Nacional se estructuraron de la siguiente forma:

1. Un Coordinador Nacional
2. Dos especialistas en procedimientos aduaneros
3. Un especialista en estadísticas y análisis de datos
4. Un especialista informático con conocimiento en los sistemas aduaneros
5. Tres funcionarios de cada puesto fronterizo sujeto a un ETD encargado de la recolección de datos

Adicional al trabajo de campo previsto, la información se complementó con los registros de los tiempos de las operaciones según se consignan en los sistemas informáticos de los servicios aduaneros, cuarentenarios, migratorios y de seguridad de los pares de países involucrados en cada caso.

Esta disponibilidad informática de los tiempos registrados por cada autoridad, permitió la trazabilidad de las operaciones de exportaciones, importaciones y tránsitos analizados durante dicho período de tiempo. Esto se complementó con la información de los puntos de control definidos en cada puesto fronterizo para recabar los procesos en los cuales se presenten los distintos requisitos, dependiendo de cada operación aduanera.

Considerando el contexto de la pandemia, y en aras de resguardar la salud de los equipos técnicos, la toma física de tiempos se realizó en los puestos fronterizos por espacio de cinco días consecutivos, pero con personal exclusivo de aduanas como encargados de la recolección de información.



El mapeo de procesos es un aspecto importante en todo análisis de mejora. Es utilizado ampliamente en la ingeniería de métodos y en procesos de mejora como las certificaciones ISO 9001:2015 de Control de Calidad. El mapeo de procesos permite identificar la secuencia cronológica de todas las operaciones, inspecciones, tiempos e insumos que se utilizan en el proceso. La representación detallada de todo el proceso permite identificar todos los elementos productivos y no productivos.

El mapeo de cada uno de los procesos se integró por medio de información recabada en diagramas y descripción detallada de cada una de las operaciones presentes en el proceso.

## B. Fase II: Recolección y Registro de Datos



La segunda fase involucra recolección y registro de datos por medio de formatos de recolección estandarizados y debidamente aprobados bajo la guía metodológica de OMA.

Previo a la realización de las mediciones oficiales de tiempo se realizó un ejercicio de simulación de la medición para probar los instrumentos y la metodología de toma de tiempos.

Para la recolección de los datos del ETD, se contemplan los dos medios considerados por la OMA, siendo mutuamente complementarios:

- a) **Recolección Manual de los datos:** datos tomados de manera manual durante los cinco días de trabajo de campo en cada puesto fronterizo, utilizando las hojas preimpresas diseñadas con anterioridad.
  
- b) **Recolección Automatizada de los datos:** los datos se toman de sistemas computarizados de las autoridades del puesto fronterizo y/o de otros aparatos electrónicos que se disponga (i.e. teléfonos inteligentes, sistemas RFID, etc.) durante el tiempo en el que se está haciendo la visita in situ. Este método permite que se tome los tiempos de cada actor, brindando una trazabilidad completa directamente de los registros del proceso de despacho para no alterar las operaciones normales fronterizas, y fortalecer con ello la representatividad de los datos, de forma que coincidan con los registros visuales capturados del trabajo de campo.

Es importante destacar que en la adaptación a los sistemas (manuales y/o automatizados) de cada autoridad fronteriza, la misma OMA sugiere recolectar los datos utilizando un híbrido de los dos métodos, cuando el intervalo desde el arribo hasta la liberación de la mercancía involucre acciones que se realizan de manera manual y automatizada. Esto permite la trazabilidad completa de todas las acciones realizadas por cada actor durante el tiempo de observación de las operaciones en cada puesto fronterizo, así como la distribución de los tiempos a ambos lados del mismo.

C.

## D. Fase III Análisis de los datos y conclusiones



**Tabulación de datos  
y preparación de  
informes**  
*Sistematización de  
la información  
recopilada*

Para la tercera fase se realiza una verificación y análisis de la información recolectada en campo y vía otros medios electrónicos, con el fin de identificar los principales hallazgos y cuellos de botella. También se elaboraron las recomendaciones y oportunidades de mejora basadas en el análisis de los resultados.



**Asistencia técnica  
OMA**  
**Informe de  
resultados**

El Grupo de Trabajo Nacional analiza los resultados obtenidos y con ello elaboró un informe del estudio realizado. Este reporte final incluye un aporte importante del ETD, que consiste en el Plan de Acción para las medidas a implementar que esté basado en los problemas identificados durante el EDT y/o la categorización de las medidas del Acuerdo de Facilitación de Comercio de OMC, principalmente. Las medidas sugeridas pueden priorizarse también con base en una planificación nacional estratégica de facilitación de comercio, y/o considerando la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada en Frontera, ECFCC.

Es pertinente mencionar que los países con trato especial y diferenciado en el marco del AFC, pueden compartir los resultados del EDT con organismos internacionales, a efecto de buscar asistencia técnica y apoyo en la implementación de las medidas incluidas en el Plan de Acción que se genere.

## E. Fase IV Monitoreo y Evaluación

La cuarta fase involucra dar continuidad al ETD mediante el adecuado monitoreo y evaluación de la implementación de las recomendaciones que se establecen en el ETD. Este proceso puede trabajarse en dos niveles:

- a) El primer nivel que sugiere el monitoreo y evaluación a nivel regional por medio del Comité Aduanero Centroamericano, en coordinación con las capacidades instaladas en el GTR. Cada autoridad aduanera debe además asumir la coordinación posterior en la implementación a nivel nacional.
- b) El segundo nivel plantea una Evaluación de la OMA del informe del ETD y sus recomendaciones. Las aduanas pueden aprovechar la evaluación de la OMA para identificar cualquier brecha y recursos para futuros estudios de ETD, y apoyar a las actividades de facilitación del comercio.



**Elaboración del Plan de acción**  
*Se prepara el informe final con el Plan de Acción de acuerdo a las brechas en procesos identificadas. Se propone un mecanismo de seguimiento*

Como fase de monitoreo y evaluación se debe ratificar la estructura final del Plan de Acción para que pueda ser enviado a aprobación del Comité Aduanero Centroamericano, y demás autoridades de toma de decisión como el COMIECO. Este Plan de Acción requiere de un seguimiento a nivel nacional según las brechas identificadas a nivel específico de cada puesto fronterizo. Como hito de cierre el Plan de Acción sería presentado para su aprobación ante las autoridades políticas que correspondan.

### 3. El Estudio de Tiempos de Despacho Regional, ETD

La importancia de realizar un Estudio de Tiempo de Despacho, ETD, radica en que provee una medición de los tiempos promedios, desde que arriban los medios de transporte al puesto fronterizo hasta que las mercancías obtienen el levante por parte de ambas aduanas involucradas. Se considera el análisis de la cantidad de documentos requeridos por las diferentes autoridades, los procesos, los diferentes tipos de operaciones de comercio y los tipos de documento empleados.

Los procesos generales que se miden, independientemente de las operaciones de comercio o regímenes aduaneros específicos que vayan a ser considerados, los puntos de ingreso y salida de medios de transporte en los puestos fronterizos, suelen encontrarse entre otros, con los pasos siguientes:

#### 1. Ingreso zona primaria del país

**de salida:** al arribar el medio de transporte el primer control se realiza en la pluma (talanquera) del país de salida. Se procede al cotejo y a la verificación de datos y documentación de los medios de transporte al momento de proceder al ingreso al recinto aduanero de salida, con la DUCA-T, DUCA-F y DUCA-D (datos cotejados en forma físico/documental), según el régimen de la declaración: código de transportista, número de placa de cabezal, número de chasis o remolque, número de contenedor, número de marchamo y su integridad, entre otros. Si corresponde a un tránsito se verifica el estado del marchamo (si aplica), que se haya cumplido el plazo otorgado por el Servicio Aduanero para el tránsito (si aplica) y ruta fiscal correspondan para autorizar las operaciones correspondientes (sea continuidad de un tránsito o finalización del mismo). Para medios de transporte fuera del área que retornan vacíos por la frontera de Guatemala con México, se verifica que el número de contenedor coincida con la Autorización del Régimen de



El Informe de Resultados del ETD Regional y Plan de Acción Regional se puede consultar en el Repositorio de Integración Económica Centroamericana: <https://www.oie.sieca.int/>

Importación Temporal para finalizarlo. Generalmente se lleva un registro (manual) de los medios de transporte ingresados a la zona primaria del recinto aduanero.

2. **Parqueo del medio de transporte en las zonas primarias:** es una práctica muy común que el transportista de mercancías con o sin interés cuarentenario se estacione en algún parqueo privado (para esperar documentación, seguridad particular, otros vehículos y hacer convoy, etc.). Estos parqueos generalmente se encuentran ubicados previo a las zonas primarias entre las dos aduanas fronterizas. No obstante, algunos conductores, para evitar el pago de parqueo, se estacionan en la carretera desde la pluma (talanquera) hasta el inicio del puesto fronterizo (según cada caso) o zona primaria. Este tiempo también puede servir para tramitar las operaciones aduaneras en la aduana del país vecino, hacer el control migratorio de salida o como descanso.
3. **Puesto fronterizo de país de salida:** los pilotos de los medios de transporte deben realizar el control migratorio de salida. Existen casos en los que, debido a la implementación del paso ágil migratorio, ese mismo trámite sirve para el ingreso al país vecino. En el caso de mercancías que requieran control cuarentenario se realiza el trámite correspondiente, y de igual forma para productos que requieren control antinarcóticos u otros controles específicos, el usuario obtiene las autorizaciones respectivas. Ordinariamente se puede realizar selectividad para DUCA-D y DUCA-F, confirmación de DUCA-D y DUCA-F. En el caso de selectividad roja se realizan las verificaciones físicas de mercancías en los puestos fronterizos; para el caso de tránsitos, cierre de Admisión Temporal de Contenedores, ATC, si aplica.
4. **Puesto fronterizo de país de ingreso:** los pilotos de los medios de transporte se presentan a la ventanilla de la aduana del país de ingreso, donde el Servicio Aduanero, previa aplicación de selectividad, proceden a la confirmación de la DUCA-D o DUCA-F, revisiones físicas de los medios de transporte con DUCA-D y DUCA-F con selectividad rojo (si es revisión inmediata); selectividad e inicio de tránsito de DUCA-T (si aplica), revisando los procedimientos indicados anteriormente: código de transportista, número de placa de cabezal, número de chasis o remolque, número de contenedor, número de marchamo y su integridad, entre otros. Cuando el medio de transporte remolca un contenedor fuera del área centroamericana, antes de ingresar a la región se corrobora por el Servicio Aduanero el número de

contenedor, y verifica que el mismo se encuentre vacío. Para remolques fuera del área centroamericana se corrobora el número que lo identifica, asignando para ambos casos estado de iniciado a los respectivos ATC (Admisión Temporal de Contenedores). Se realiza también (si aplica) el trámite para mercancías de interés cuarentenario y/o de antinarcóticos o cualquier control no arancelario específico, según el tipo de mercancías. Para importaciones que hace falta el pago de tributos se recibe ya sea en bancos, en colecturía de pagos o por mecanismos electrónicos. Si aplica se realizan las fumigaciones a las mercancías de origen vegetal, se genera selectividad según la gestión de riesgo, amarillo y rojos para ser inspeccionados ya sea por equipo no intrusivo, y los que son seleccionados como objetivo de inspección física se realiza la verificación en las áreas dispuestas según cada frontera. Para las mercancías a importar que transitaron por otros países se finaliza el tránsito, y para mercancías que inician el tránsito con contenedores fuera del área centroamericana se inicia el documento de admisión temporal de contenedores correspondiente.

Nota aclaratoria: por las particularidades de los puestos fronterizos de la región centroamericana (si en ellos se realizan más operaciones de tránsito, por ejemplo, o más importaciones definitivas, o si mucha de la mercancía es de interés cuarentenario o no) es importante resaltar lo que considera la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada en Fronteras, ECFCC, sobre la adaptación a las condiciones específicas de los pares de países y pares de fronteras; tomando en cuenta que muchas veces el flujo de procesos es condicionado por las características específicas de la infraestructura con que se cuenta actualmente en los puestos fronterizos.

### **3.1 Informes ETD por país y Plan de Acción Nacional**

Para cada país y por aduana seleccionada se condujo un estudio nacional, por lo que el informe regional se conforma por los resultados de los seis estudios nacionales, así como la formulación de cada uno de los planes de acción para cada país, insumos con los cuales se construye el Plan de Acción Regional. El informe regional presenta los resultados obtenidos de los tiempos promedios de despacho, así como el Plan de Acción Regional. Se espera que este plan constituya una herramienta de trabajo dinámica, de control, seguimiento e implantación de acciones que permita a cada Administración Aduanera de la Región disminuir los tiempos promedios de paso por pares de países; promoviendo así uno de los tres ejes transversales de la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con

énfasis en la Gestión coordinada de Frontera, ECFCC, aprobada por el Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO-LXXIII), el 22 de octubre de 2015 en el Acuerdo No.01-2015.

Cabe indicar que el estudio cuenta con un alcance de servicios aduaneros. Por su parte la herramienta de OMA y el Plan de Acción Regional promueven el diálogo y las coordinaciones con los Auxiliares de la Función Pública Aduanera, Instituciones y actores involucrados en los procesos, coadyuvando a la disminución de sus costos logísticos y con las otras autoridades competentes, para promover la eficiencia de la fiscalización de las mercancías.

Cabe indicar que para el presente estudio se realizaron las mediciones en las aduanas que registran un mayor volumen de comercio. En este sentido, el volumen de comercio intrarregional en Centroamérica medido a través de la DUCA-F asciende a un promedio de 445 mil declaraciones al año, de las cuales alrededor de 218.6 mil declaraciones (49.1% del total) se registran en las aduanas seleccionadas para el presente Estudio de Tiempos de Despacho, ETD. Por su parte, el volumen de tránsito internacional terrestre medido a través de la DUCA-T asciende a un promedio de 459 mil declaraciones al año, de las cuales, alrededor de 213 mil declaraciones (46.5% del total) se registran en las aduanas seleccionadas para el ETD.

En cuanto a los Planes de Acción Nacionales, el documento se consolida en una matriz regional que permite una visualización más amigable, y posibilite un mejor seguimiento y revisión por parte de las altas administraciones aduaneras. Dentro de las medidas contenidas se espera que se hagan coordinaciones para la Gestión Integral de Riesgo, la adopción de estándares internacionales, infraestructura y equipamiento, entre otras.

Cabe agregar que el Estudio de Tiempos de Despacho, conducido a nivel regional, ha permitido contar con una visión regional de las buenas prácticas y lecciones aprendidas compartidas entre las autoridades aduaneras, y posicionar a la región centroamericana como la primera región a nivel mundial en realizar un Estudio de Tiempo de Despacho.

## **Anexo 2**

### **Cadenas Regionales de Valor**

#### **1. Conceptualización de Cadenas de Valor**

De acuerdo con CEMPROMYPE y SIECA (2018) una cadena de valor se puede definir como la organización de la producción bajo una secuencia de actividades específicas y de valor agregado, que parte desde la concepción hasta el uso o consumo final de una mercancía o servicio. A cada fase productiva en la cadena se le conoce con la denominación de “eslabón”, estando determinada la cantidad de estos por el tipo de actividad económica.

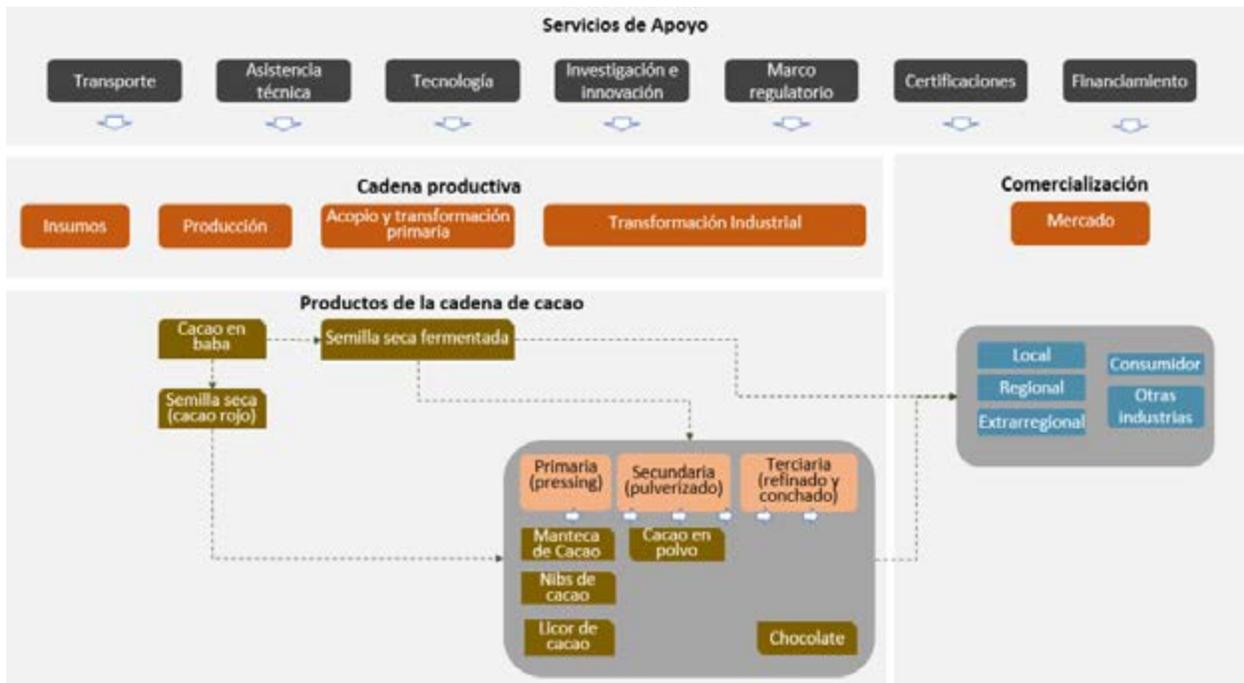
Dichas cadenas de valor no necesariamente deben ser locales o nacionales, ya que determinadas fases pueden llevarse a cabo en un país diferente o incluso en una distinta región. En el marco de la globalización de la economía mundial, las cadenas de valor han permitido separar los procesos de producción en diferentes localizaciones geográficas, dividiendo también la generación de valor. De esta forma el nivel de operación de las diferentes cadenas puede tener como distintivo el espacio de intercambio regional, desde que estas cadenas, por definición, no tienen una connotación territorial definida.

En lo que respecta a las cadenas globales y regionales de valor, estas permiten el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y mejorar la calidad del empleo y los salarios, como de los productos. Para el caso de la región centroamericana, las pequeñas y medianas empresas, MIPYME, forman una parte integral de la infraestructura productiva. Sin embargo, cuentan con una productividad menor a las empresas de mayor escala, además de que su comercio intrarregional presenta todo un reto para la región, por su alta dependencia de los Estados Unidos como principal destino.

Por otro lado, las exportaciones de las MIPYMES que tienen como destino la región SICA suponen una oportunidad para mejorar la articulación productiva regional. Siendo necesario la identificación de restricciones en el proceso productivo, así como el mejoramiento de estos, y tal como lo menciona la CEMPROMYPE Y SIECA (2018), una forma de hacerlo es por medio de las mencionadas cadenas de valor.

Ante la necesidad identificada del impacto de las Cadenas Regionales de Valor, CRV, en la región SICA se han llevado a cabo estudios con el objetivo de ser un instrumento para fortalecer las CRV en la dinámica económica de la región SICA; así como también estudios de identificación de CRV, entre los que se puede mencionar el estudio de la Cadena de Valor del Cacao, el cual se muestra en la figura A1.

Figura A1: Cadena de valor del cacao



Fuente: SECAC (2021)

## Cadenas Regionales de Valor

Se entiende como Cadena Regional de Valor, CRV, aquel proceso de eslabonamiento productivo en el que participan dos o más países con afinidad productiva, cercanía territorial y complementariedad comercial. Todo esto llevado a cabo con el objetivo de alcanzar una mayor articulación productiva a partir de la integración de los diferentes eslabones entre los países.

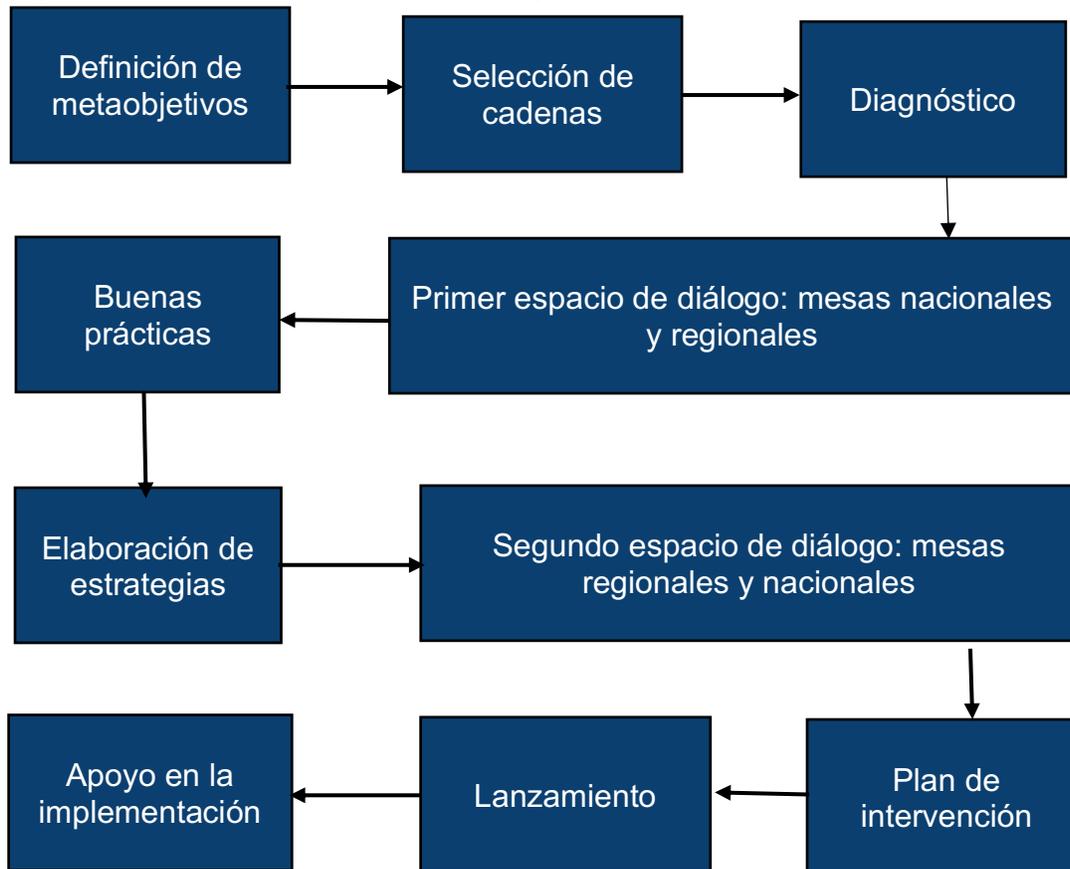
En América Latina y el Caribe, para productos primarios como manufacturas y servicios, el alcance de las cadenas suele ser nacional o regional (Padilla, 2017 citado primeramente en CEPAL, 2018). Según el estudio de INCAE/HIID (1999) los sectores turismo, agronegocios, textiles y manufactura de componentes destacan como actividades económicas con mayor opción de inserción al mercado internacional.

En el año 2014 se le encomendó a la SIECA llevar a cabo un estudio acerca de CRV para fortalecer la complementariedad comercial y productiva de la región, mejorando el posicionamiento de Centroamérica en el comercio mundial. Como resultado del estudio está la construcción de un índice de selección de cadenas regionales de valor, ISCRV, en el que se jerarquizan veinte principales sectores de bienes y el top cinco de servicios con potencial para fortalecer las CRV (CEPAL, 2018).

En este sentido los jefes de estado del SICA aprobaron la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME, ERAPMIPYME, cuyo objetivo es crear condiciones de entorno favorable para el desarrollo de MIPYME, incorporando la articulación productiva como política activa complementaria de las políticas de desarrollo productivo, y fomentar y mejorar competitividad, inclusión y participación de estas estructuras productivas en los mercados regionales.

El análisis de CRV es de gran importancia para el desarrollo de políticas de transformación y articulación productiva en la región SICA. Según el estudio de la CENPROMYPE Y SIECA (2018) existen una serie de pasos para el análisis de una CRV, los cuales se resumen en la Figura A2.

Figura A2: Pasos del análisis de una cadena regional de valor (CRV)



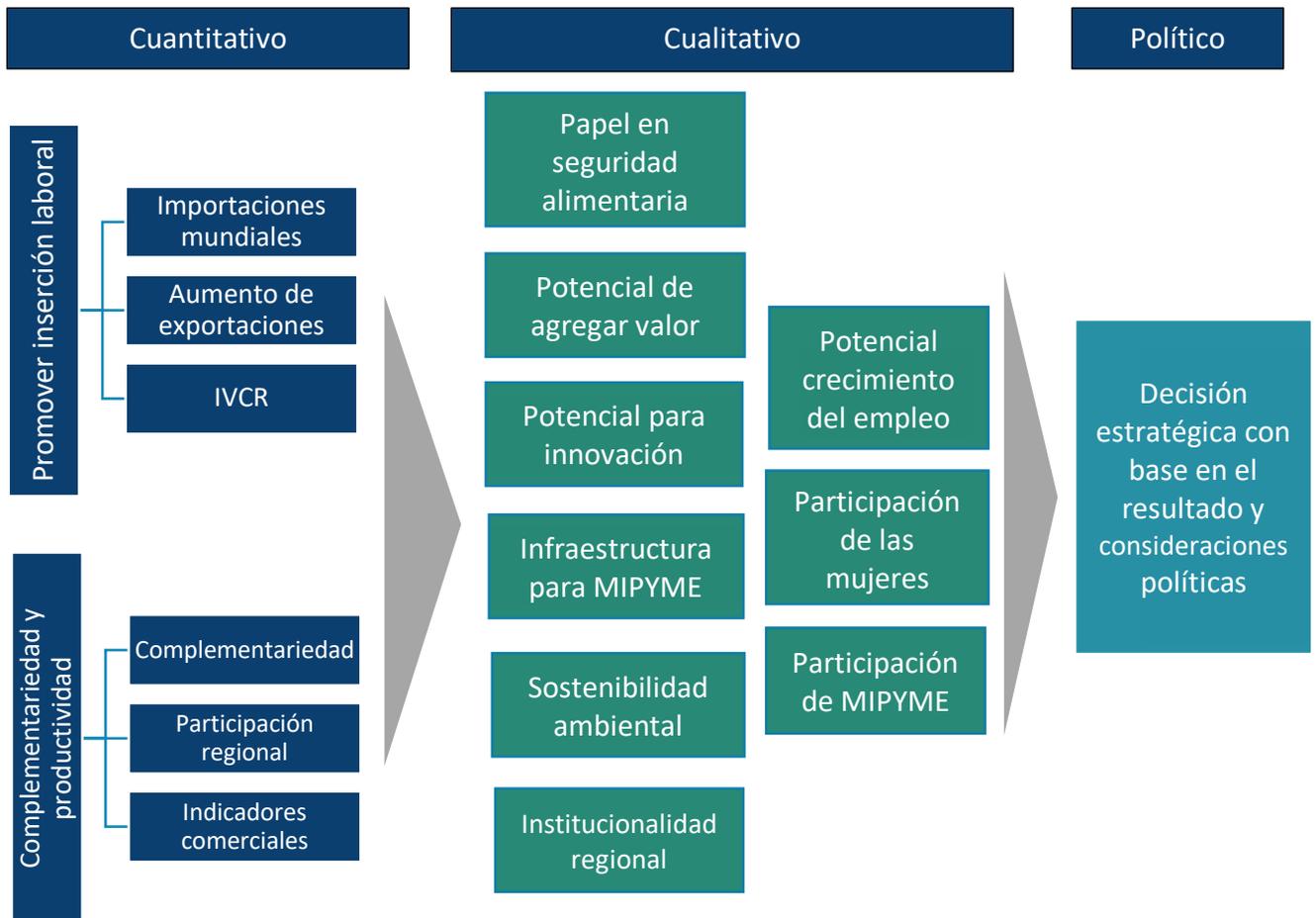
Fuente: Elaborado con base en CENPROMYPE Y SIECA (2018)

En general la metodología consiste en un proceso de agregación de información en dos etapas, y concluye con un espacio de consulta que busca fomentar el diálogo político entre las autoridades encargadas de la toma de decisión.

El primer paso, la definición de meta objetivos tales como aumentar el empleo y los salarios reales, impulsar mayores exportaciones, provocar una creciente participación de las MIPYMEs o mejorar la producción de zonas rurales. Los meta objetivos serán instrumentalizados, en una primera instancia, mediante indicadores cuantitativos que se asocian a un conjunto de criterios. Estos indicadores permiten la construcción de un índice de tipo compuesto que genera una primera jerarquización de los sectores de acuerdo con la información cuantitativa disponible.

Posterior a la fase cuantitativa, en la siguiente etapa se ponderan los resultados anteriores utilizando sobre todo datos cualitativos. El análisis se basa en las prioridades principales para la selección. Finalmente, dada la selección de prioridades y los resultados de los indicadores cuantitativos, se construye el árbol de decisiones (Véase Figura A3).

Figura A3: Árbol De Decisiones Para Seleccionar Una Cadena Regional De Valor



Fuente: Elaboración propia con base en CENPROMYPE Y SIECA (2018)

## 2. Diagnóstico de Cadenas Regionales de Valor

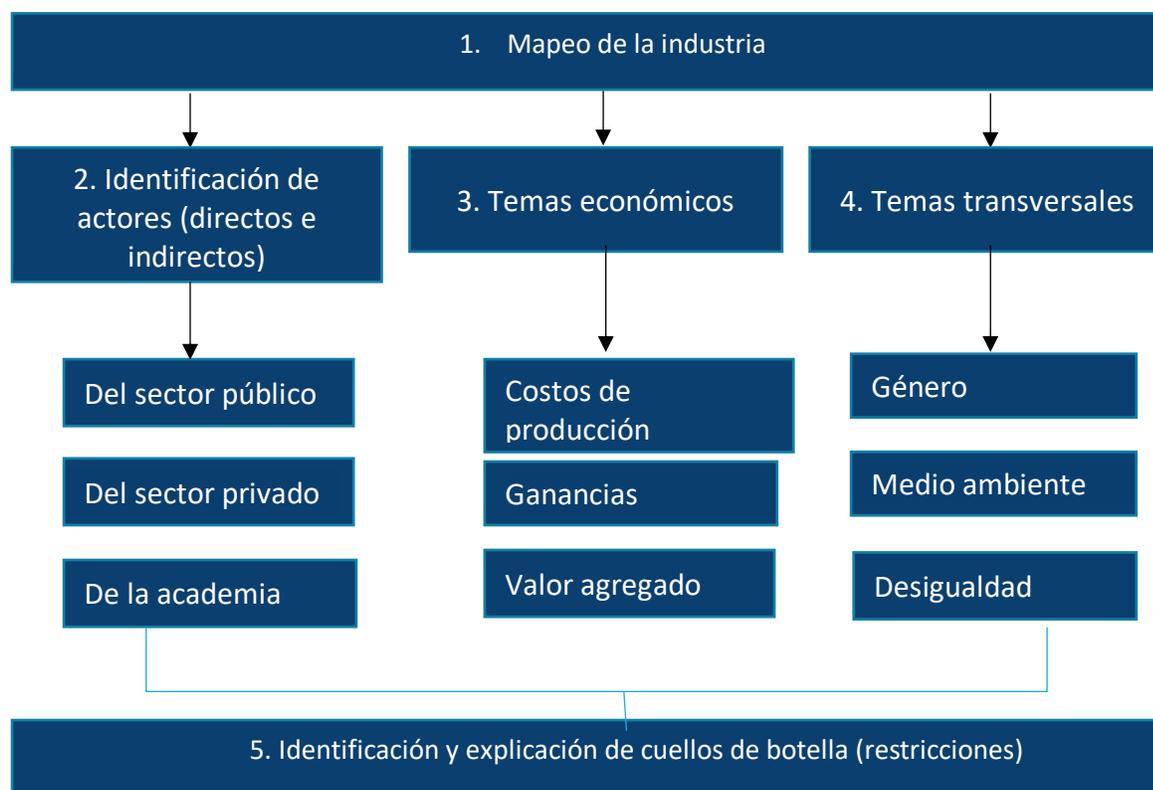
En general el diagnóstico de una cadena regional de valor no difiere mucho del diagnóstico de una cadena nacional de valor, teniendo como primer paso el mapeo del funcionamiento de la cadena, analizando cada uno de los eslabones que lo componen. Esta fase busca la identificación del eslabón clave en la transformación del producto, con el objetivo de determinar el encadenamiento hacia atrás y hacia adelante. Un ejemplo de encadenamientos encontrados son la provisión de insumos, productos intermediarios y equipo (encadenamiento hacia atrás) o la comercialización, servicios de transporte y transformación (encadenamiento hacia adelante).

Después de mapear la cadena se tipifican los diferentes actores partícipes del ciclo productivo, paso en el que se puede observar la heterogeneidad intraeslabón que requerirá construir clasificaciones y caracterizaciones ad hoc (CEPAL, 2018). Conociendo los eslabones y los actores de la cadena, se procede a combinar las cadenas nacionales de los diferentes países dentro de un mapeo regional.

En este diagnóstico el papel que juegan las autoridades también cambia, en el sentido de que los gobiernos pueden apoyar a sus empresas nacionales con la comercialización internacional, y gobiernos externos entran como reguladores o con otro tipo de vínculo. La integración de los mapeos nacionales en uno regional ofrece una oportunidad para validar los mapeos nacionales de los diferentes países, y también invita a una primera identificación de cuellos de botella y de algunas (buenas) prácticas de otros países.

El tercer paso es analizar los aspectos económicos, donde se debe identificar la rentabilidad de la cadena y cuáles eslabones concentran las ganancias, para finalmente identificar el valor agregado existente dentro de la cadena (Véase Figura A4).

**Figura A4:** Diagnóstico de la cadena regional de valor



**Fuente:** Extraído de CENPROMYPE Y SIECA (2018)

En la siguiente fase se analizan los temas transversales que se ligan a la cadena de valor. El motivo de este análisis se basa en las grandes oportunidades que ofrecen las CRV en la reducción de brechas de desigualdad en múltiples dimensiones. De acuerdo con la CEPAL (2016), las múltiples dimensiones de la desigualdad se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, afectando particularmente a determinados grupos de población. La CENPROMYPE Y SIECA (2018) sostienen que la desigualdad es ineficiente, y resolver temas de desigualdad puede ser una manera de impulsar el crecimiento económico y mejorar el desarrollo productivo de una región. Los temas transversales que destacan son:

- Desigualdad salarial
- Desigualdad de género

- La inclusión de los jóvenes y adultos mayores en el proceso productivo
- Medio ambiente y producción sustentable
- Promoción de uso de energías renovables, el manejo de aguas residuales, la promoción de procesos productivos con cero desechos, optimización de procesos
- Producción que garantice el bienestar animal.

Los temas transversales son importantes para conectar el funcionamiento de la cadena con los meta objetivos y con otros intereses de relevancia pública, los que además cuentan con efectos económicos positivos (CENPROMYPE y SIECA, 2018).

Por último, la identificación y explicación de cuellos de botella, ya que es muy probable la existencia de estos tanto a nivel nacional como regional, pudiendo existir a nivel sistémico como por eslabón. En la tabla A1 se presentan algunos ejemplos de cuellos de botella (restricciones).

**Tabla A1:** Cuellos de botella (restricciones)

		Cuellos de botella (restricciones)	
		Nacional	Regional
Estrategia	Nacional	Cadena de frío débil para el transporte de leche en un país.	Dificultad de exportar, altos costos de los trámites fronterizos en el país de origen.
	Regional	Poca agregación de valor en la cadena por falta de innovación	Falta de reconocimiento recíproco de estándares fitosanitarios entre diferentes países de la región

**Fuente:** Extraído de CENPROMYPE Y SIECA (2018)

### 3. Cadenas Regionales de Valor del Cacao en la región SICA

El Programa de Fortalecimiento a la MIPYME con énfasis en Cadenas Regionales de valor en la Región SICA es financiado por la Agencia Española de Cooperación, AECID. El programa beneficia a Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana en el marco del Proceso de Integración Económica regional. Ello con el objetivo de contribuir al desarrollo sostenible e incluyente de la región SICA, mejorando las condiciones competitivas de las MIPYME para la generación de empleo e ingresos, mediante la complementariedad de políticas que permitan la articulación productiva de carácter regional, y la implementación de la Unión Aduanera Centroamericana.

El programa involucra a:

- La Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA
- El Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, CENPROMYPE
- La Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano, SECAC
- La Secretaría de Integración Turística Centroamericana, SITCA
- La Secretaría General del SICA
- El Fondo España-SICA

Uno de los resultados obtenidos del programa es el Plan de Implementación de la Cadena de Valor de Cacao. En paralelo, la SECAC cuenta con una Estrategia Regional de Cacao, ERC, más amplia, constituyendo el Plan de Implementación de la CRV uno de sus componentes para la ejecución, y que a la vez es parte de la Política Agrícola Regional:



Sus componentes prioritarios son:

1. **Gobernanza:** el objetivo de este componente es apoyar el funcionamiento y sostenibilidad de una instancia de gobernanza de la CRV de cacao, que oriente las acciones regionales prioritarias mediante un trabajo coordinado de los actores del sector privado y del sector público.
2. **Gestión del conocimiento:** su objetivo es identificar, sistematizar y distribuir el conocimiento sobre la CRV de cacao hacia todos los actores de la cadena, con énfasis en las MIPYME.
3. **Promoción y posicionamiento:** el objetivo es posicionar los productos de la cadena cacaotera de la Región SICA en el mercado mundial de cacao de calidad, mediante la implementación de instrumentos e inteligencia de mercados para aumentar la venta de cacao de calidad de los países de la región.
4. **Fortalecimiento MIPYME:** tiene como objetivo mejorar el desarrollo competitivo de las MIPYME cacaoteras de la región, por medio de una mayor generación de valor agregado.

Las acciones llevadas a cabo para la Estrategia Regional de Cacao constan de seis líneas estratégicas:

- Línea estratégica 1: productividad agrícola y el posicionamiento de la calidad del cacao de la región en el mercado.
- Línea estratégica 2: mejora de la calidad e inocuidad de los productos derivados del cacao.
- Línea estratégica 3: desarrollo de capacidades, investigación, asistencia técnica y extensión en toda la cadena de valor.
- Línea estratégica 4: género y relevo generacional.
- Línea estratégica 5: fortalecimiento de la gobernanza del subsector cacaotero.
- Línea estratégica 6: gestión de riesgos y adaptación a la vulnerabilidad ante la variabilidad y el cambio climático.

## **4. Cadenas Regionales de Valor de Turismo en la región SICA**

El desarrollo de la Cadena Regional de Valor de Turismo en la región SICA se enmarca bajo el programa de fortalecimiento, el cual tiene como objetivo final el desarrollo sostenible e incluyente en la región. Así también, en este trabajo va en línea con la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad, con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras, y en la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME.

El desarrollo de la cadena de valor de turismo se realizó bajo la metodología CEPAL, basado en el Manual para el Fortalecimiento de Cadenas de Valor (Padilla Pérez y Oddone, 2016), y fue adaptada a nivel regional por SIECA y GENPROMYPE en la guía metodológica: Articulación productiva y cadenas regionales de valor. Una propuesta metodológica para la región SICA.

De forma genérica, la Cadena de Valor de Turismo difiere de una cadena de valor convencional por el hecho de que los servicios se encuentran de primera mano con el usuario final. De esta forma, el esquema general se resume de acuerdo a la Figura A5:

Figura A5: Esquema genérico de una Cadena de Valor de Turismo



Fuente: Christian (2010)

De forma más específica, la propuesta metodológica aplicada para el caso de la región SICA basada en la metodología de CEPAL se constituyó en una serie de diez pasos que permiten el desarrollo de esta cadena regional, los cuales se describen a continuación:

- 1. Definición de Metaobjetivos:** mejorar la integración comercial de las MiPymes turísticas centroamericanas en el desarrollo de productos multidesino competitivos y sostenibles para los mercados prioritarios.
- 2. Selección de Cadenas:** insumo en la definición de los destinos y segmentos a desarrollar. En septiembre de 2019 el Consejo Centroamericano de Turismo aprobó el proyecto piloto para los segmentos Sol y playa y Colonial para Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.
- 3. Diagnóstico del funcionamiento de la CRV y entorno:** este diagnóstico se inicia delimitando los segmentos previos, donde Sol y Playa abarcan localidades costeras donde hay playas con condiciones climáticas soleadas; mientras que Colonial se delimita a ciudades coloniales con productos y experiencias directamente asociados a recursos históricos. El funcionamiento de la CRV se puede resumir en la Figura A6 a continuación:

Figura A6: Funcionamiento de la CRV en la región SICA y entorno

País	Destinos	Segmento
Nicaragua	Granada / San Juan del Suro	Colonial / Sol y playa
Cost Rica	Corredor Turístico Costero (CTC) La Cruz Caribe Sur	Sol y playa
Panamá	Casco Antiguo / Riviera Pacifica	Colonial / Sol y playa
Rep. Dominicana	Santo Domingo / Puerto Plata	Sol y playa

En el diagnóstico se incorporó los cuellos de botella:

- Desarrollo de necesidades logísticas
- Neces e fortalecimiento de la Mipyme
- Infraestructura requerida
- Deficiencias en los servicios

Toma en cuenta prioridades transversales:

- Inserción económica de las mujeres
- El impacto ambiental y
- Las necesidades de adaptación al cambio climático



Fuente: Del Valle y Alarcón (2020)

- 4. Primeros espacios de diálogo:** se realizaron mesas de diálogos en los ocho destinos definidos para conformar la cadena de valor entre los principales actores identificados. Eso con la finalidad de validar de manera participativa los resultados del diagnóstico y las restricciones para conformar la cadena regional de valor, desarrollándose a nivel nacional y regional. Se validan de manera participativa, buscando los consensos necesarios para solucionar los cuellos de botella encontrados.

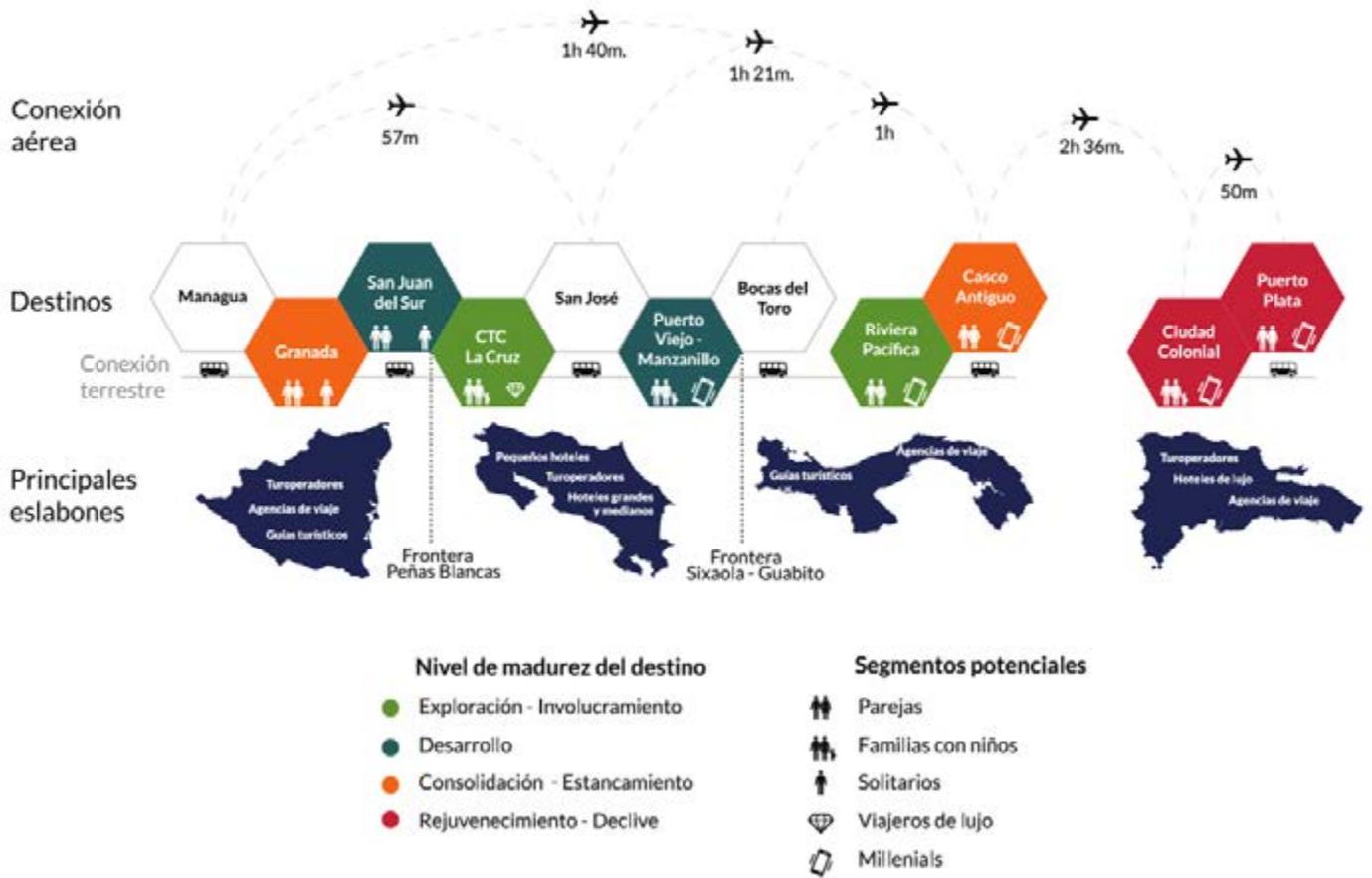
- 5. Buenas prácticas:** para mitigar las restricciones identificadas, se identificó también 275 buenas prácticas para cinco categorías en los ámbitos nacional, regional e internacional. Las categorías son sistémicas, mercado, institucional, social y ambiental.
- 6. Elaboración de estrategias:** con base en las restricciones y buenas prácticas identificadas se elaboró una propuesta de gobernanza, programas y estrategias, así como un plan de implementación y presupuesto marco de la CRV.
- 7. Segundos espacios de diálogo:** mesas de diálogo en los ocho destinos definidos para conformar la cadena de valor entre los principales actores identificados, con el fin de validar de manera participativa las estrategias, programas, plan de acción, presupuesto y propuesta de gobernanza para implementar el desarrollo de la CRV.
- 8. Plan de intervención**
- 9. Lanzamiento**
- 10. Apoyo a la implementación**

## Esquema de la Cadena Regional de Valor Turística

A lo largo del diagnóstico, se identificó que los destinos tienen diferentes grados de madurez, los cuales se reflejan en los colores de los hexágonos correspondientes a las Figura A7 y A8 que se muestra a continuación:

**Figura A7:** Grados de madurez de la Cadena Regional de Valor Turística de SICA





Fuente: SIECA (2021)

**Figura A8:** Esquema de la Cadena Regional de Valor de Turismo en los cuatro países de la región SICA

Fuente: SIECA (2021)

Dado el diagnóstico y análisis de grado de madurez, se lograron los siguientes hallazgos:

- El segmento de turistas que viajan en parejas tiene potencialidad en Granada y San Juan del Sur en Nicaragua, la Riviera Pacífica y el Casco Antiguo en Panamá y Puerto Plata en República Dominicana.
- El segmento de familias con niños tiene potencialidad en el Corredor Turístico Costero La Cruz y el destino Puerto Viejo – Manzanillo, ambos en Costa Rica y la Ciudad Colonial de Santo Domingo en República Dominicana.
- El segmento de turistas que viajan en solitario tiene potencialidad en los destinos de Granada y San Juan del Sur en Nicaragua.
- El segmento de viajeros de lujo tiene potencialidad en el Corredor Turístico Costero la Cruz en Costa Rica.
- El segmento de turistas millennials tiene potencial en los destinos de Puerto Viejo - Manzanillo en Costa Rica, Riviera Pacífica y Casco Antiguo en Panamá, la Ciudad Colonial y Puerto Plata en República Dominicana.

La industria turística era uno de los principales motores económicos para la Región SICA. El sector generó alrededor de 330 millones de empleos en el mundo. El sector también impulsa la cultura y la conservación de recursos naturales y contribuye en Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sin embargo, la industria turística fue una de las más afectadas por las medidas adoptadas ante la pandemia. Esto podría provocar la contracción de la economía turística entre el 45 y 70 por ciento. De acuerdo con OCDE (2020), se prevé que será el turismo nacional el que tendrá una recuperación más rápida que el internacional. En la región de Las Américas, a junio de 2020, la actividad turística decreció en un 92% según la Organización Mundial del Turismo.

Se identificaron 3,137 empresas turísticas distribuidas en los eslabones de distribución, alojamiento, transporte y excursiones en los ocho destinos priorizados para la CRV. Según la Tabla A2, el 89.7% de las empresas de los cuatro eslabones analizados se auto clasifica como MIPYME:

**Tabla A2:** Clasificación de las empresas turísticas según tamaño de las mismas

País	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Costa Rica	32.85%	40.55%	12.7%	13.9%
Nicaragua	44.4%	44.4%	11.1%	0%
Panamá	30.8%	46.2%	23.1%	0%
República Dominicana	31.8%	27.3%	13.6%	27.3%

**Fuente:** Extraído de CENPROMYPE Y SIECA (2018)

## Consideraciones Finales

Como hemos descrito anteriormente no cabe ninguna duda que nuestra región ha transitado un largo camino en la búsqueda de una integración plena de nuestros países, el contar con órganos de decisión y ejecución e institucionalidad que desarrolla un trabajo sectorial e intersectorial en el logro de ese propósito han hecho posible un desarrollo efectivo en varios planos como el económico y comercial; así mismo en el plano de la salud se han realizado importantes esfuerzos de parte del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana y su Secretaría Ejecutiva (SE-COMISCA), un reciente ejemplo fue a partir de la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de los países miembros del SICA- 12 de marzo 2020, mediante la Declaración de Presidentes: “Centroamérica Unida contra el Coronavirus,” el Plan de Contingencia Regional y la facilitación en el acceso a la vacuna COVID-19, se logró mitigar en parte los estragos de esta pandemia en nuestra región.

La aprobación del Reglamento COMISCA 02-2017 para la Negociación Conjunta COMISCA de medicamentos, dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario para los Estados Miembros del SICA, ha permitido el acceso a medicamentos y otros insumos de alto costo, obteniendo importantes ahorros para las instituciones en salud participantes, así mismo mediante el Reglamento 01-2019 para la gestión de donación, permuta o préstamo de medicamentos y dispositivos médicos de interés entre instituciones de salud, de los Estados Miembros del SICA, han logrado subsanar algunas carencias o desabastecimientos temporales en las instituciones de salud de la región.

### Política Regional de Seguridad Social

Desde la Política Social Integral Regional (PSIR-SICA 2020-2040) promovida y aprobada por el Consejo de Integración Social (CIS) en la 73 Reunión Ordinaria del 26 de noviembre de 2020 que marcó una nueva modalidad de interacción intersectorial, es importante aterrizar una Política específica de la Seguridad Social que reconozca los términos de recuperación postpandemia, los objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el 1,3,5,8,10 y 17, los principios actuales de la seguridad social de universalidad, equidad, solidaridad, unidad, inmediatez, integralidad y subsidiaridad del Estado, los pisos de protección social (OIT,2012), la portabilidad de derechos con adopción de instrumentos multilaterales como el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (OISS), que garantizará la sumatoria de períodos cotizados a los trabajadores que hayan trabajado en dos o más países de la región u otros países que lo han suscrito, garantizándole la posibilidad de obtener una pensión de retiro o los subsidios en caso de invalidez y por tanto la imposibilidad a desarrollar una actividad productiva.

El derecho a recibir una atención de emergencia en salud será posible con la aprobación del nuevo Acuerdo Multilateral para la Atención Médica de Emergencia a Asegurados en Tránsito de las Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana, que permitirá obtener este derecho, indispensable para garantizar la sobrevivencia ante este tipo de contingencias y otras estrategias con validación internacional como la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo de la OISS.

En los trabajos de preparación para la celebración de la XLIII Asamblea Ordinaria del CISSCAD, el 18 de marzo de 2021, se presentaron diferentes perspectivas de lo que debería contener una política regional de seguridad social. Con la participación de expertos en integración regional, funcionarios del SICA y de su institucionalidad,

expertos de organismos internacionales de seguridad social y participaciones de los representantes de las instituciones miembros del CISSCAD, se identificaron valiosos elementos a considerar en la conformación de una política de seguridad social, de igual forma la hoja de ruta de cara a la adopción de la misma por parte de la máxima instancia de gobierno del SICA. Por lo que la Asamblea General, emitió el Acuerdo de instruir a la Comisión Técnica de Integración Regional en Seguridad Social, continuar con la elaboración de la Política Regional de Seguridad Social, así como de las gestiones al interior de los procesos de integración del SICA de acuerdo a su normativa y elevar a la Cumbre de Presidentes el reconocimiento a los avances de los trabajos en seguridad social regional del CISSCAD y la plena participación en las áreas de su competencia.

Como puede apreciarse la región en diferentes momentos ha desarrollado instrumentos de gran importancia social y de garantía de seguridad social para los pueblos, los cuales por diferentes situaciones y coyunturas regionales no han logrado ser ejecutados efectivamente y asegurar plenamente esos beneficios a la población. No obstante, ello, esta nueva etapa de la integración en seguridad social, debe ser efectiva, pues así ha sido mandatado, al más alto nivel regional, por la Reunión de Presidentes del SICA.

Esta etapa, sin ninguna duda, llama a los Órganos e instituciones del SICA, Consejos de Ministros competentes e instituciones técnicas, a desarrollar un trabajo decidido sectorial, intersectorial, coordinado e integral para darle y garantizarle a nuestra población regional esos derechos humanos que constituyen la seguridad social.

La institucionalidad indicada, tiene la responsabilidad de generar y aprobar la Política de Integración en Seguridad Social del SICA, y sucesivamente, desarrollar las acciones, decisiones y normativa comunitaria que sea necesaria para hacer efectiva esa protección de seguridad social de las personas a nivel regional.

Dicha política debe guardar relación y estará coordinada con los otros subsistemas del SICA, en los cuales su desarrollo, requerirá indispensablemente de acciones de seguridad social regional, entre ellas, lo establecido en el subsistema de la integración económica regional, en lo referente al desarrollo de una de sus etapas para la integración económica contenida en el Protocolo de Guatemala, la referida a la libre movilidad de factores productivos, específicamente la de libre movilidad de la mano de obra en la región- Arts. 18 y 31 P.G.; otros vinculados a la salud, portabilidad de derechos y otras, así como la consideración de otras áreas transversales en el proceso de integración regional, como los temas de género.

Todo lo anterior también deberá ser acompañado de mecanismos de control y procedimientos adecuados para el efectivo seguimiento y cumplimiento, sea mediante acciones preventivas o correctivas según sea cada caso, y un efectivo ejercicio de los derechos de las personas en exigencia de sus garantías en los asuntos de seguridad social regional.





MINISTERIO  
DE RELACIONES  
EXTERIORES



**SIECA**  
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA CENTROAMERICANA



**IEESFORD**  
Ministerio de Relaciones Exteriores



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA  
**CENTROAMERICANA**  
CUADERNO DE INTEGRACIÓN NO. 4

Vicepresidencia de la República de El Salvador  
Alameda doctor Manuel Enrique Araujo No 5500, San Salvador, El Salvador, C.A.