

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PANAMÁ**

### **PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA**

**(PN-L1107)**

#### **PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Edgar Zamora (TSP/CCR), Jefe de Equipo; Jaime Granados (TIU/CCR), Jefe de Equipo Alterno; Juan Manuel Leño (TSP/CPN); Alfonso Salazar (TSP/CNI); Luis Uechi, Iván Corbacho y Olga Mayoral (INE/TSP); Margarita Libby (TIU/CGU); Jesús Navarrete y Michael Donovan (IFD/FMM); Félix Alderete (FMM/CPN); Taos Aliouat (LEG/SGO); Soraya Senosier (VPS/ESG); Juan Carlos Dugand y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Agustín Sarría (CID/CES); Sergio Quirós (CID/CPN); y Sofía Fallas (TSP/CCR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## PERFIL DE PROYECTO

### PANAMÁ

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Nombre del Proyecto:</b>	Programa de Integración Fronteriza
<b>Número de Proyecto:</b>	PN-L1107
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Edgar Zamora (TSP/CCR), Jefe de Equipo; Jaime Granados (TIU/CCR), Jefe de Equipo Alterno; Juan Manuel Leño (TSP/CPN); Alfonso Salazar (TSP/CNI); Luis Uechi, Iván Corbacho y Olga Mayoral (INE/TSP); Margarita Libby (TIU/CGU); Jesús Navarrete y Michael Donovan (IFD/FMM); Félix Alderete (FMM/CPN); Taos Aliouat (LEG/SGO); Soraya Senosier (VPS/ESG); Juan Carlos Dugand y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Agustín Sarría (CID/CES); Sergio Quirós (CID/CPN); y Sofía Fallas (TSP/CCR).
<b>Prestatario:</b>	República de Panamá
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)
<b>Plan Financiero:</b>	BID (CO): US\$50 millones Local: US\$10 millones Total: US\$60 millones
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas activadas: Directrices B.01, B.02, B.03, B.04, B.05, B.06, B.07, B.8, B.17 de la política OP-703; Políticas OP-102; OP-704; OP-710; OP-761; y OP-765 Clasificación: Categoría "B"

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Panamá fue la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC) entre 2010 y 2014, alcanzando una tasa promedio anual del 8,3%. Este crecimiento se sustentó principalmente en el aumento de la inversión agregada, pasando del 23% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2007 al 30% en 2014. El desempeño de la actividad económica y acciones en el ámbito fiscal, financiero y comercial le han permitido ampliar su integración a la economía global y adquirir grado de inversión, consolidándose como un importante centro financiero y comercial con acceso fluido a fuentes externas de financiamiento.
- 2.2 **El sector transporte y logística.** Es uno de los pilares más importantes de la economía panameña, contribuyendo con un 19,5% al PIB en 2014. En los últimos cinco años, este sector creció a un promedio del 9,2% anual<sup>1</sup> y seguirá siendo uno de los principales motores de crecimiento del país. Su ubicación geográfica privilegiada, la calidad y conectividad de su infraestructura y servicios de transporte hacen de Panamá un actor fundamental para el comercio internacional.
- 2.3 El país cuenta con cinco puertos de clase mundial, el Canal (actualmente en ampliación), un ferrocarril interoceánico, una red vial troncal y vías transversales.

<sup>1</sup> La Agenda de logística en América Latina y El Caribe (ALC). BID, 2014.

El aeropuerto internacional de Tocumen se ha consolidado como *hub* regional. Alrededor del Canal se han desarrollado importantes zonas logísticas, llegando a sumar 836,6 hectáreas que incluyen la Zona Libre de Colón (ZLC), el Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEPP) y las zonas logísticas en los puertos.

- 2.4 Panamá y Costa Rica comparten 378 km de frontera que se extienden desde la costa pacífica hasta la atlántica, en los cuales existen tres puestos fronterizos (figura 1). Paso Canoas, ubicado sobre el Corredor Pacífico (CP) es el más importante, movilizando 956 mil toneladas de carga en 2014, que corresponden al 85% de los flujos carreteros y el 99% de la carga de ZLC con destino a Centroamérica<sup>2</sup> y un total de 209.295 turistas (71,3% del total de ingresos por tierra al país). Guabito, ubicado en El Caribe es relevante para la actividad bananera de la zona y punto de acceso del turismo a Bocas del Toro, además de permitir flujos migratorios estacionales entre ambos países. Río Sereno se ubica en la región central y es relevante para el tránsito y actividad económica local, no registrando significativos movimientos de mercancías.

Figura 1. Pasos de frontera Panamá - Costa Rica



- 2.5 **El problema.** A pesar de un contexto favorable para la competitividad, el país enfrenta una serie de condicionantes que le impiden aprovechar todo su potencial logístico. En los pasos fronterizos, las infraestructuras y equipamientos son escasos y deficientes. Las instalaciones no responden a las necesidades de las instituciones para ejercer de forma ordenada los controles e implementar medidas de facilitación del comercio. Las áreas aduaneras están invadidas por actividades comerciales y personas ajenas a los procesos, causando riesgos en la seguridad, ineficiencias operativas y bajos niveles de satisfacción de los usuarios.
- 2.6 El país no dispone de una coordinación interinstitucional eficiente para la implementación de medidas para la facilitación del comercio, la fiscalización

<sup>2</sup> El volumen de bienes por las fronteras representa aproximadamente el 7,3% del comercio exterior.

nacional y la coordinación binacional para el control de usuarios y mercancías. La ausencia de sistemas de análisis integrado de riesgo y una baja utilización del procedimiento de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), obligan a realizar operaciones de importación y exportación innecesarias.

- 2.7 Estas deficiencias provocan altos tiempos de espera y costos para los usuarios. Según los estudios base<sup>3</sup>, en Paso Canoas a un transporte de carga en régimen de exportación con control sanitario le toma en promedio 14,6 horas para cruzar la frontera - 13,8 horas son de esperas y demoras - a un costo total de US\$148 para el transportista. Por otra parte, un turista en autobús requiere al menos una hora para los trámites migratorios. En esta misma frontera, el nivel de satisfacción<sup>4</sup> de los usuarios sobre la calidad de los servicios y la infraestructura es apenas del 47% para el caso de los transportistas de carga y 54% para los turistas.
- 2.8 La deficiente planificación territorial y gestión urbana en las comunidades fronterizas provoca el uso inadecuado de los espacios públicos, contribuyendo a la baja eficiencia de los controles fronterizos, los problemas de seguridad para las personas y mercancías y el deterioro del entorno.
- 2.9 **Conocimiento del Banco sobre el sector.** Esta operación es preparada de manera conjunta (*triple booking*) por la División de Transporte (INE/TSP), la Unidad de Comercio e Inversión del Sector de Integración y Comercio (TIU/INT) y la División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM). Tanto TSP como INT han diseñado y ejecutado operaciones de pasos de frontera en Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Perú. Con recursos no reembolsables se han desarrollado estudios sobre aspectos físicos y operativos de los pasos de frontera en la región, la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) y logística de cargas. Basado en estos estudios se han identificado los principales desafíos para potenciar la competitividad e integración física y comercial. En 2013, el Banco aprobó una Cooperación Técnica para el desarrollo del Plan Nacional de Logística (PNLOG) de Panamá. En 2015 aprobó una primera operación (3486/OC-PN), y se prepara una segunda (PN-L1119), de apoyo a reformas de política (PBP) para la mejora del desempeño logístico del país. En 2010, FMM e INT elaboraron la propuesta integrada de control fronterizo y desarrollo territorial para la frontera sur de México. FMM ha liderado programas en materia de planificación territorial y urbana y desarrollo local en ALC.
- 2.10 **Coordinación regional y bilateral.** El Banco, en coordinación con los países de la región ha venido trabajando en el diseño e implementación de un modelo de GCF que comprende los parámetros internacionales y buenas prácticas sobre gestión y operación de fronteras. Bajo este marco de GCF se desarrolló la Estrategia Regional de Facilitación del Comercio y Competitividad que fue aprobada por el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) en octubre de 2015. La presente operación se diseñará y ejecutará siguiendo los lineamientos de dicha estrategia.
- 2.11 Desde 1992, Panamá y Costa Rica han firmado acuerdos para el desarrollo socioeconómico, la integración bilateral y la coordinación en materia fronteriza. Con apoyo del Banco, en noviembre de 2014 ratificaron el acuerdo de modernizar los pasos de frontera, implementando centros de control integrado y

---

<sup>3</sup> Georgia Tech. Líneas base y encuestas de satisfacción de usuarios (2015)

<sup>4</sup> IDEM

sistemas de facilitación comercial basados en la GCF, con el apoyo técnico y financiamiento del Banco. En agosto de 2015, se acordaron bilateralmente los modelos funcionales para cada paso de frontera y las tareas a realizar por cada país. Costa Rica aprobó en junio 2015 una operación para la modernización de sus pasos de frontera.

- 2.12 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Estrategia del Banco con Panamá 2015-2019, la cual plantea entre los temas prioritarios profundizar en los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. Además, el programa contribuye con las siguientes prioridades de financiamiento del Noveno Aumento de General de Recursos del Banco (GCI-9): (i) préstamos para países pequeños y vulnerables; (ii) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; y (iii) integración internacional competitiva a nivel regional y mundial. La operación está alineada con la Estrategia de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4) y la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5); además está alineado con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-3), Integración y Comercio (GN-2715-2) y de Desarrollo y Urbano y Vivienda (GN-2831-2).
- 2.13 **Objetivo del programa.** El programa contribuirá a la mejora del desempeño de los sectores logístico y de transporte de Panamá mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los controles en los pasos fronterizos con Costa Rica. Los objetivos específicos son: (i) implantar procesos y herramientas de control efectivos; (ii) dotar a los pasos fronterizos con infraestructura y equipamiento moderno y adecuado; y (iii) mejorar las condiciones urbanísticas locales para la articulación de los pasos de frontera con el entorno. El programa se estructura en tres componentes.
- 2.14 **Componente 1. Inversiones en infraestructura y equipamiento (US\$38,8 millones).** Financiará la construcción o rehabilitación y equipamiento de los tres pasos de frontera (¶2.4): (i) diseños de ingeniería; (ii) adquisición y adecuación de terrenos; (iii) rehabilitación o construcción de edificaciones y vialidad interna; (iv) equipamientos de control y estaciones de gestión; y (v) fiscalización técnica y ambiental de las obras.
- 2.15 **Componente 2. Procesos de control fiscal y parafiscal eficientes y efectivos (US\$10 millones).** Mejorará el control fiscal y parafiscal a partir de los parámetros de la GCF, financiando: (i) apoyar la implementación del sistema de información anticipada basado en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE); (ii) diseñar procesos de control y de gestión de riesgos; (iii) fortalecer plataformas informáticas para la interconexión interinstitucional y el intercambio de información; (iv) implementar el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) y capacitar en la aplicación del TIM; (v) diseñar interfases de comunicación entre los sistemas de información; y (vi) actividades de capacitación y divulgación.
- 2.16 **Componente 3. Mejoramiento urbano y planificación territorial (US\$6,2 millones).** Apoyará el mejoramiento del entorno urbano de los pasos fronterizos, contribuyendo a la adecuada articulación de los nuevos centros de control y las comunidades, mediante: (i) formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT); (ii) fortalecimiento de capacidades municipales para la administración de los POT; y (iii) estudios de preinversión e inversiones en

mejoramiento de infraestructura y mobiliario urbano básico en la zona aledaña a los pasos fronterizos.

- 2.17 **Gestión y administración del programa (US\$5 millones).** Financiará: (i) la gestión socioambiental del programa; (ii) servicios de apoyo a la ejecución y administración; (iii) auditorías financieras externas y; (iv) actividades de monitoreo y evaluación.
- 2.18 **Resultados esperados.** Incluyen: (i) Reducción de costos operativos de instituciones y operadores del comercio internacional; (ii) reducción en tiempos de paso de mercancías y personas; (iii) mejora de la percepción de la calidad de los servicios por parte de los usuarios; y (iv) entorno urbano fronterizo ordenado y mejorado.

### III. TEMAS DE DISEÑO Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 3.1 **Esquema de ejecución.** La ejecución del programa estará a cargo de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA), que actuará a través de una unidad coordinadora. Se establecerá un comité directivo para la toma de decisiones del programa, que estará integrado por autoridades de la ANA y velará por el cumplimiento de los objetivos del programa y los compromisos contractuales con el Banco. Para apoyar la ejecución, la ANA podrá contratar: (i) servicios de asistencia técnica en gerencia de proyectos, que permitan el fortalecimiento institucional; (ii) servicios de un agente fiduciario que se encargará de la suscripción y pago de los contratos, siguiendo las instrucciones de la ANA a través del comité directivo. Además se constituirá un comité estratégico que estará integrado por representantes de instituciones involucradas en las fronteras y actuará como instancia consultiva y de coordinación interinstitucional.
- 3.2 **Gestión financiera y adquisiciones.** Las inversiones y contrataciones se gestionarán desde la ANA utilizando un sistema informático a acordar con el Banco. Para el registro contable financiero se seguirán los lineamientos previstos en la OP-273-6 Guía de gestión financiera para proyectos financiados por el BID. En materia de adquisiciones se aplicarán las políticas GN-2349-9 Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID y GN- 2350-9 Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID.
- 3.3 **Costos y financiamiento.** El costo del programa será de US\$60 millones, de los cuales US\$50 serán financiados con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco y US\$10 millones como contrapartida local.
- 3.4 **Modalidad.** Este préstamo ha sido concebido bajo la modalidad de obras múltiples con un período de ejecución de cinco años. El proyecto de Paso Canoas (¶2.4) será la muestra representativa del programa, que será analizado en sus aspectos de factibilidad técnica y económica como parte de la formulación de la Propuesta para Desarrollo de la Operación (POD).

#### **IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES**

- 4.1 Los impactos ambientales y sociales negativos del proyecto serán bajos y se producirán principalmente en su fase de construcción, relacionados con los que se presentan en la ejecución de cualquier obra menor y podrán ser manejados a través de procedimientos estándar, dado que los emplazamientos potenciales para estas obras son áreas de uso agropecuario, fuera de áreas silvestres protegidas y libres de ocupantes. De conformidad con la Política OP-703, el equipo de proyecto lo ha clasificado en la categoría "B".
- 4.2 El Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) contendrá más detalles, incluyendo un estudio socioeconómico para determinar posibles desplazamientos económicos que la operación pueda producir.

#### **V. OTROS TEMAS**

- 5.1 **Perspectiva de género.** La operación promoverá la igualdad de oportunidades para la participación de hombres y mujeres en toda actividad financiada con recursos del programa.
- 5.2 **Reconocimiento retroactivo de gastos y contrapartida.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo hasta US\$1 millón (2% del monto del préstamo) y reconocer con cargo al aporte local, hasta US\$5 millones (50% del monto estimado del aporte local) por concepto de gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, para la adquisición de terrenos en Paso Canoas y Guabito (contrapartida), avanzar en el mejoramiento de las infraestructuras, diseño e implementación de procesos y herramientas de facilitación comercial, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo.
- 5.3 Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 5 de febrero de 2016, fecha prevista de aprobación del Perfil de Proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

#### **VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 6.1 El [Anexo V](#) detalla el cronograma y presupuesto de preparación. Los recursos administrativos necesarios para la preparación del programa ascienden a US\$48.200 para misiones y US\$38.000 para consultorías. La aprobación de la operación por el Directorio del Banco está prevista para el 22 de junio de 2016.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

### SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
<b>IDB Sector</b>	REGIONAL INTEGRATION-REGIONAL AND CROSS-BORDER COOPERATION
<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
<b>Additional Operation Details</b>	
<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
<b>Team Leader</b>	Zamora Murillo, Edgar (EDGARZ@iadb.org)
<b>Project Title</b>	Land border crossing integration program
<b>Project Number</b>	PN-L1107
<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
<b>Assessment Date</b>	2015-10-14

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	Potential disruption to people's livelihoods living in the project's area of influence (not limited to involuntary displacement, also see Resettlement Policy.)	(B.01) Resettlement Policy– OP-710
	Potential to negatively affect Indigenous People (also see Indigenous Peoples Policy.).	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
	Activities to be financed by the project are in a geographical area and sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	Potential to negatively affect women or gender equality ( <a href="#">See Gender Equality Policy</a> )	(B.01) Gender Equality Policy– OP-761
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)

	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	There are Associated Facilities (see Policy definition) relating to the investments being financed by the Bank.	(B.04)
	The Borrower/Executing Agency exhibits weak institutional capacity for managing environmental and social issues.	(B.04)
	An Environmental Assessment is required.	(B.05)
	Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Affects natural resources of a country not involved in the project, including areas such as waterways, coastal marine resources, protected areas, regional air shed and/or aquifers.	(B.08)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	

<b>Recommended Action:</b>	<p>Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.</p> <p>The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704). A Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704) in case of high risk, a limited DRA in case of moderate risk. Next, please complete a Disaster Risk Classification along with Impact Classification.</p>
<b>Additional Comments:</b>	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	
<b>Name of person who completed screening:</b>	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2015-10-14

<b>COMMENTS</b>
<b>No Comments</b>

### SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
<b>IDB Sector</b>	REGIONAL INTEGRATION-REGIONAL AND CROSS-BORDER COOPERATION
<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
<b>Additional Operation Details</b>	
<b>Country</b>	PANAMA
<b>Project Status</b>	
<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
<b>Team Leader</b>	Zamora Murillo, Edgar (EDGARZ@iadb.org)
<b>Project Title</b>	Land border crossing integration program
<b>Project Number</b>	PN-L1107
<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
<b>Assessment Date</b>	2015-10-14

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY			
<b>Project Category:</b> B	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>	
		<b>Comments:</b>	
<b>Conditions/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements).</li> <li>• The Project Team must send to ESR the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</li> <li>• These operations will normally require an environmental and/or social impact analysis, according to, and focusing on, the specific issues identified in the screening process, and an environmental and social management plan (ESMP). However, these operations should also establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.) where necessary.</li> </ul>		

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	
<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>
The project will or may require involuntary resettlement and/or economic displacement of a minor to moderate nature (i.e. it is a direct impact of the project) and does not affect indigenous peoples or other vulnerable land based groups.	<b>Develop Resettlement Plan (RP):</b> The borrower should be required to develop a simple RP that could be part of the ESMP and demonstrates the following attributes: (a) successful engagement with affected parties via a process of Community Participation; (b) mechanisms for delivery of compensation in a timely and efficient fashion; (c) budgeting and internal capacity (within borrower's organization) to monitor and manage resettlement activities as necessary over the course of the project; and (d) if needed, a grievance mechanism for resettled people. Depending on the financial product, the RP should be referenced in legal documentation (covenants, conditions of disbursement, project completion tests etc.), require regular (bi-annual or annual) reporting and independent review of implementation.

<b>DISASTER RISK SUMMARY</b>	
<b>Disaster Risk Category:</b> Low	
<b>Disaster/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No specific disaster risk management measures are required.</li> </ul>

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	
<b>Name of person who completed screening:</b>	Paez Zamora, Juan Carlos (JUANCARLOSP@iadb.org)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2015-10-14

<b>COMMENTS</b>
<b>No Comments</b>

## ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Panamá y Costa Rica comparten 378 kilómetros de frontera que se extienden entre la costa del Pacífico, la Cordillera Centroamericana y la costa atlántica. La divisoria fronteriza actual está demarcada por el Tratado Echandi-Fernández de 1941.
- 1.2 Existen tres cruces fronterizos: Paso Canoas, Río Sereno, y Sixaola - Guabito. El cruce Paso Canoas está ubicado en la zona pacífica, en la provincia de Puntarenas por el lado costarricense y la provincia de Chiriquí por parte panameña. El cruce Río Sereno se localiza en el centro de la región fronteriza, en el lado oeste de la Cordillera Centroamericana. El Cruce Sixaola - Guabito está situado cerca del mar Caribe y es muy utilizado por turistas que viajan desde Limón/Puerto Viejo, en Costa Rica, hacia Bocas del Toro, en Panamá.
- 1.3 Panamá y Costa Rica firmaron en 2007 un tratado de libre comercio, que entró en vigencia el 1 de enero de 2009, y por el cual aproximadamente el 91% de la oferta exportable costarricense puede ingresar al mercado panameño libre de aranceles de importación<sup>1</sup>.
- 1.4 Costa Rica es uno de los principales socios comerciales de Panamá. En 2009, el 12,9% del total de exportaciones panameñas tuvieron como destino Costa Rica. Los principales productos de exportación a este país son los envases para cervezas, filetes y carnes congelados, aceites lubricantes, cajas de papel o cartón corrugadas y productos lácteos.
- 1.5 La frontera entre Panamá y Costa Rica es muy porosa<sup>2</sup> y el tránsito entre los dos países es muy intenso, por lo cual la actualización de las infraestructuras y los procedimientos ayudará a mantener un mejor control de los flujos migratorios.
- 1.6 Con estos antecedentes, el gobierno de Panamá ha solicitado al Banco su apoyo financiero para ejecutar el Programa de Integración Fronteriza de Panamá.

---

<sup>1</sup> Información de país, Panamá

<http://servicios.procomer.go.cr/aplicacion/civ/documentos/Informacion%20de%20Pais%20Panama.pdf>

<sup>2</sup> Se denomina frontera porosa o permeable a aquella que no dispone de condiciones para asegurar que la totalidad de los usuarios realicen los procesos de control - migratorios, aduaneros, sanitarios - formales.

**Mapa 1: Ubicación de los pasos de frontera a ser intervenidos**



## II. EL PROYECTO

- 2.1 El objetivo del programa es contribuir a la mejora del desempeño de los sectores logístico y de transporte de Panamá mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los controles en los pasos fronterizos con Costa Rica. Los objetivos específicos son: (i) implantar procesos y herramientas de control efectivos; (ii) dotar a los pasos fronterizos con infraestructura y equipamiento moderno y adecuado; y (iii) mejorar las condiciones urbanísticas locales para la articulación de los pasos de frontera con el entorno.

## III. MARCO LEGAL Y REGULATORIO AMBIENTAL

- 3.1 De manera resumida, se presenta a continuación un cuadro con las principales normas que regulan las actividades relacionadas con el proyecto.

**Tabla 1. Normativa en materia ambiental de Panamá**

Norma aplicable	Característica
Ley General del Medio Ambiente (Ley 41 de julio 1998)	Designa a la Autoridad Nacional del Medio Ambiente (ANAM) como ente responsable de la administración de los recursos naturales y medio ambiente y además instruye a las instituciones públicas y privadas a una gestión responsable a través de esa entidad. En esa ley está incluido el concepto de la evaluación ambiental de los proyectos de inversiones.
Ley No. 6 de normas de transparencia en la gestión pública (22 enero, 2002)	Dicta las normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones, pone a disposición de la ciudadanía la información básica que debe estar en el módulo de transparencia de la página Web institucional, según lo exigen los artículos 9, 10, 11, 26 y 27, de la referida ley.

Norma aplicable	Característica
Ley No. 30 de 30 de diciembre 1994	Establece el deber fundamental del Estado de garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación. Establece la obligatoriedad de presentar estudios de impacto ambiental de todo proyecto al Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).
Decreto Ejecutivo No. 59 de 16 de marzo de 2000, Título IV	Establece los requerimientos de participación pública en el proceso de EIA.

#### **IV. CONTEXTO SOCIOAMBIENTAL**

- 4.1 Las nuevas infraestructuras previstas en la operación se ubicarán en los lugares donde ya están funcionando las actuales instalaciones. En términos ambientales estos sitios corresponden a áreas altamente intervenidas de poco valor ecológico, biológico, cultural o histórico.
- 4.2 Las poblaciones de Guabito y Río Sereno se dedican principalmente a la actividad agropecuaria (bananeras, café, plátano y ganadería). La población de Paso Canoas concentra los servicios de educación primaria, secundaria y superior, los hospitales generales y las actividades económicas de comercio al por mayor y al detalle.
- 4.3 La zona del proyecto cuenta con servicios de transporte, electricidad y telecomunicaciones en toda el área.
- 4.4 Durante el proceso de Debida Diligencia (DD) se llevará a cabo un análisis más detallado de las condiciones ambientales y sociales de cada uno de los sitios escogidos para alojar a la infraestructura a ser construida o rehabilitada en el marco de la operación.

#### **V. PRINCIPALES IMPACTOS, RIESGOS Y MEDIDAS DE MANEJO**

##### **A. Impactos en la fase de construcción/implementación**

- 5.1 Los impactos positivos más importantes durante la etapa de construcción del proyecto son: (i) una ligera activación económica de las poblaciones aledañas gracias a la compra de productos locales por parte del personal de obra, así como por la adquisición de insumos menores para el desarrollo de las obras; y (ii) la generación de empleo temporal.
- 5.2 Los impactos negativos incluyen los siguientes: (i) incremento de polvo por erosión eólica de escombros y materiales de construcción; (ii) emisión de ruidos, polvos y gases, debido al movimiento de tierras en los frentes de obras; (iii) introducción de vibraciones por efecto de la movilización de maquinaria y equipo; (iv) posibles derrames de grasas y aceites por la acción operativa de la maquinaria a utilizarse; (v) generación de residuos (material de excavación, residuos de pavimento, escombros, papeles, maderas, restos metálicos, trapos impregnado con grasas, aguas residuales domésticas, etc.); (vi) cortes e interrupciones en el tránsito vehicular internacional entre Panamá y Costa Rica; y (vii) desplazamiento económico involuntario de personas que en la actualidad desempeñan tareas ligadas a los puestos a intervenir.

- 5.3 No obstante, considerando la magnitud de las obras, estos impactos pueden ser calificados como de media significancia, y pueden ser manejados a través de prácticas estándares.

#### **B. Impactos en la fase de operación**

- 5.4 Los impactos positivos en esta fase incluyen los siguientes: (i) mejora en la calidad del control sanitario y fitosanitario de la carga entre Panamá y Costa Rica; (ii) mejora en la calidad de los servicios de aduana en los puestos de frontera a intervenir; (iii) reducción de los tiempos de aduana para mercancía y pasajeros que viajan entre Panamá y Costa Rica (y viceversa); (iv) mejoramiento de los controles aduaneros; y (vi) mejoramiento del comercio entre Panamá y Costa Rica.
- 5.5 El principal impacto negativo del proyecto se relaciona con eventuales problemas sociales debido a un mejor control aduanero y migratorio gracias a puestos de control más expeditos; impacto que también podría tener una incidencia en el libre tránsito migratorio entre los países fronterizos.

#### **C. Análisis del riesgo**

- 5.6 Panamá está sujeta a la amenaza de los siguientes factores naturales: (i) terremotos en la frontera con Costa Rica; y (ii) inundaciones y desbordamiento de ríos, debido a tormentas tropicales. Todas estas amenazas tendrán una incidencia directa o indirecta en el proyecto y su análisis será efectuado en el proceso de DD.

### **VI. POLÍTICAS APLICABLES DEL BANCO**

- 6.1 Sobre la base de la información disponible, el proyecto ha activado las siguientes Políticas: (i) OP-102 de Acceso a la información; (ii) las Directrices B.01, B.02, B.03, B.04, B.05, B.06, B.07, B.08 y B.17 de la OP-703 de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias; (iii) OP-704 de Gestión del Riesgo de Desastres; (iv) OP-710 de Reasentamiento Involuntario; (v) OP-761 Política de Igualdad de Género en el Desarrollo; y (vi) OP-765 de Pueblos Indígenas, debido a la presencia de una fuerte población afrodescendiente<sup>3</sup>.

### **VII. ESTRATEGIA**

- 7.1 El equipo de proyecto realizará el proceso de DD enfatizando en los impactos potenciales que las obras contempladas en el programa puedan generar durante las etapas de construcción y de operación y mantenimiento sobre los componentes sociales, ambientales, de salud ocupacional, de seguridad industrial y laboral.
- 7.2 Sin perjuicio de considerar otros aspectos que se presenten durante el proceso de DD, el equipo de proyecto hará énfasis en el análisis de los siguientes puntos:
- Cumplimiento legal, socioambiental, laboral, de salud ocupacional y seguridad industrial conforme a los requerimientos nacionales, estatales y municipales correspondientes.
  - Cumplimiento de las Políticas OP-102 de Acceso a la Información; OP-703 de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias; OP-704

---

<sup>3</sup> La pertinencia de la activación de esta política será analizada durante la Debida Diligencia (DD).

de Gestión del Riesgo de Desastres; OP-710 de Reasentamiento Involuntario; OP-761 de Política de Igualdad de Género en el Desarrollo y OP-765 de Pueblos Indígenas.

- Revisión del Marco de Reasentamiento Involuntario para asegurar que sea conforme a lo establecido en la Política OP-710 y que los efectos que se generen por el desplazamiento económico de la población y los criterios y procedimientos que se utilizarían para compensar a las personas desplazadas por el proyecto sean adecuados.
- Revisión de los planes de: (i) seguridad industrial y salud ocupacional que se empleará; (ii) contingencia para cada edificación; (iii) manejo de los asuntos laborales; (iv) de comunicación social; y (v) de seguimiento y monitoreo ambiental.
- Evaluación del sistema de captura y procesamiento de quejas y reclamos.
- Evaluación de la capacidad institucional del ejecutor para manejar temas socioambientales (personal, recursos, planes de capacitación, etc.).
- Evaluación de la pertinencia (conveniencia, suficiencia, presupuesto, recurso humano requerido, cronograma y control de calidad) de las medidas propuestas de manejo ambiental y social, de seguridad industrial y de salud ocupacional y laboral, así como de su monitoreo.
- Análisis de los sistemas de manejo de residuos líquidos, sólidos y gaseosos que se aplicarán a cada edificación por construirse.

7.3 Posteriormente a la etapa de análisis y en función de los hallazgos que se identifiquen en este ejercicio, el equipo de proyecto presentará un Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) que resumirá las medidas de manejo que se requiera para nulificar, mitigar o compensar los impactos ambientales y sociales negativos y para estimular los impactos positivos. El IGAS también incluirá:

- Evaluación del cumplimiento del programa con las leyes y normas ambientales locales, regionales y municipales (leyes, regulaciones, estándares, permisos, autorizaciones, etc.).
- Evaluación del cumplimiento del programa con las Políticas Ambientales y sociales del Banco (OP-102, OP-703, OP-704, OP-710, OP-761 y OP-765).
- Evaluación de los sistemas de manejo ambiental del ejecutor con énfasis en los planes y procedimientos, responsabilidades, recursos disponibles, actividades de capacitación y de auditoría, de forma a asegurar que el programa será ejecutado adecuadamente desde las perspectivas ambiental y social.
- Evaluación de la información socioambiental del programa (incluidos los estudios ambientales y sus correspondientes planes de manejo ambiental) para confirmar que los impactos potenciales negativos del proyecto serán manejados adecuadamente.
- Análisis de los procedimientos para compensar a las personas desplazadas económicamente por el proyecto.

- Determinación de indicadores y requerimientos para la ejecución del proyecto.
- Evaluación para confirmar la existencia y pertinencia, en cantidad y calidad, de los planes de contingencia y de manejo del riesgo del proyecto.
- Revisión de los procesos de consulta que pudieran haberse llevado a cabo durante la planificación del proyecto, así como análisis de los sistemas para proveer a la opinión pública información relativa a su ejecución.
- Evaluación del sistema de captura, procesamiento y resolución de quejas y reclamos.

7.4 Sobre la base de la información disponible y en virtud de lo estipulado en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), el equipo de proyecto ha clasificado al programa en la categoría "B". No obstante, si en el proceso de DD se presentaran situaciones que ameritaran una reclasificación de la operación, el equipo de proyecto procederá consecuentemente.

### ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Estudio	Descripción	Responsable	Fechas esperadas	Referencias y enlaces electrónicos
<b>Estrategia gubernamental</b>	Estrategia de Gobierno (2015-2019)	Gobierno de Panamá	Concluido (2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39877294</a>
<b>Guía regional</b>	Estrategia regional de facilitación comercial y competitividad	Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO)	Concluido (octubre 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39870677</a>
<b>Estudios técnicos</b>	Nota sectorial de transporte y logística para Panamá	El Banco	Concluido (abril 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39881246</a>
	Mapeo y diagnóstico de procesos de comercio exterior de Panamá (Alcance A)	El Banco	Concluido (abril 2014)	<a href="#">#IDBDOCS 39877319</a>
	Diagnóstico de la situación de procesos de facilitación del comercio y del transporte (Alcance B)	El Banco	Concluido (mayo 2014)	<a href="#">#IDBDOCS 39877341</a>
	Propuesta Plan Nacional de Logística de Cargas – PNLog	El Banco	Concluido (marzo 2014)	<a href="#">#IDBDOCS 39877383</a>
	Diagnóstico del marco legal y normativo de la logística de cargas en Panamá	El Banco	Concluido (junio 2014)	<a href="#">#IDBDOCS 39877438</a>
	Diseño de un esquema operativo de control y facilitación para los centros de control integrado de Paso Canoas	El Banco	Concluido (octubre 2012)	<a href="#">#IDBDOCS 39870655</a>
	Definición de la operación y optimización de los pasos de frontera del corredor pacífico de la RICAM. Paso de Frontera Sixaola – Guabito.	El Banco	Concluido (octubre 2011)	<a href="#">#IDBDOCS 39876343</a>
	Definición de la operación y optimización de los pasos de frontera del corredor pacífico de la RICAM. Paso de frontera Paso Canoas – Paso Canoas	El Banco	Concluido (octubre 2011)	<a href="#">#IDBDOCS 39876362</a>
	Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de los pasos de frontera terrestres de Costa Rica: Paso Canoas - Paso Canoas	El Banco	Concluido (julio 2013)	<a href="#">#IDBDOCS 39876378</a>
	Adecuación de estudios de proceso de control, gestión, infraestructura e inversión de los pasos de frontera terrestres de Costa Rica: Sixaola-Guabito	El Banco	Concluido (julio 2013)	<a href="#">#IDBDOCS 39878450</a>
	Elaboración de la línea base y estimación de ahorros para los procesos de carga y de migración del paso de frontera Paso Canoas, cabecera de Panamá	El Banco	Concluido (agosto 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39870685</a>
	Elaboración de la Línea base y Estimación de Ahorros para los Procesos de Carga y de Migración del paso de frontera Guabito	El Banco	Concluido (agosto 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39871175</a>

	Estudio de tiempos utilizando Teoría de Colas en el puesto fronterizo Paso Canoas	El Banco	Concluido (julio 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39871228</a>
	Estudio de tiempos utilizando Teoría de colas en el puesto fronterizo Guabito	El Banco	Concluido (julio 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39871236</a>
<b>Estudios técnicos</b>	Evaluación económica. Paso Canoas	El Banco	Concluido (julio 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39871279</a>
	Evaluación económica. Guabito	El Banco	Concluido (agosto 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 39875017</a>
	Estudio de satisfacción de usuarios (transportistas y turistas) para los PF Terrestres de Panamá	El Banco	Concluido (julio 2015)	<a href="#">#IDBDOCS 399390988</a>
	Diagnóstico de la Situación Económica, Social y Ambiental de las Poblaciones Fronterizas	El Banco	Concluido (noviembre 2015)	<a href="#">IDBDOCS- #39989750</a>
<b>Diseño implementación</b>	Estimación de la probabilidad de sobrecostos en las obras de infraestructura mediante el método de Montecarlo	El Banco	Pendiente (marzo 2016)	
	Reglamento Operativo de la Operación (ROP)	El Banco	Pendiente (mayo 2016)	
	Apoyo para el desarrollo de instrumentos bilaterales de carácter jurídico, normativo y operativo requeridos para la implementación de modelos de gestión coordinada entre Panamá y Costa Rica	El Banco	Pendiente (septiembre 2016)	

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).