

NOTA TÉCNICA: SISTEMAS DE APOYO AL COMERCIO EXTERIOR DE PANAMÁ

1. Antecedentes

Entre los años 2013 y 2014 durante el proceso de formulación del primer instrumento de ordenamiento del sector logístico del país – el Plan Nacional de Logística de Cargas PNLOG –, Panamá identificó la necesidad de profundizar la digitalización de los procesos de control de operaciones de comercio exterior con el fin de hacer más eficiente el sistema actual y prepararse al crecimiento y diversificación futura de las actividades logísticas en respuesta a los esfuerzos actuales para impulsar un hub logístico de valor agregado.

El PNLOG fue un instrumento de carácter estratégico del cual derivaron otros instrumentos de política pública más o menos amplios. Destacan en orden cronológico el Plan Estratégico de Gobierno, la Hoja de Ruta del Gabinete Logístico de Panamá – o plan de acciones inmediatas del PNLOG al cual se agregaron otras acciones a nivel urbano –, el Plan Maestro de Infraestructura y Logística de la Zona Interoceánica del Canal de Panamá, y la reciente Estrategia Logística Nacional. Todos estos instrumentos destacaron la importancia de avanzar en la modernización y digitalización de procesos de control y de aprovechar dicho esfuerzo para implementar funcionalidades dirigidas a optimizar los procesos logísticos vinculados a las actividades auxiliares en los principales nodos de comercio exterior. Otros instrumentos sectoriales tales como el Plan Estratégico de la Autoridad Nacional de Aduanas, el Plan Maestro de Gobierno Electrónico, etc. igualmente ratificaron esta línea de trabajo.

Para entender el por qué de la importancia de impulsar este complejo componente es importante entender cómo funciona el sistema logístico panameño.

2. Configuración del sistema logístico panameño y los sistemas de control de operaciones de comercio exterior.

El sector logístico de Panamá contribuye de forma importante al PIB del país. La oferta logística asociada a esta actividad está ubicada mayoritariamente en la zona influencia de la región interoceánica del Canal de Panamá, definida como tal en la Ley 21 de 1997 que define la zona de conservación del Canal y establece las pautas para su desarrollo.

En la zona se ubican 3 “polos” funcionales que concentran la oferta de la zona interoceánica:

- Colón, en el cual ubican no solo los puertos de contenedores de Cristóbal, Colón y Manzanillo sino además numerosos terminales de graneles y petroleros. En el mismo se ubica la Zona Libre de Colón así como zonas francas comerciales e industriales. Igualmente en esta zona se encuentra el aeropuerto internacional de Colón.
- Tocumen y su área de influencia, en el cual se localiza el Aeropuerto Internacional de Tocumen y numerosos parques logísticos, y zonas francas comerciales e industriales. En la misma se tiene en proyecto la creación de la Zona Franca de Tocumen, una zona logística de iniciativa pública prevista como zona de carga complementaria al aeropuerto orientada a promover las operaciones intermodales y actividades logísticas de valor agregado orientada a los segmentos cautivos del modo aéreo.
- La zona Pacífico, integrada por los puertos de contenedores Balboa y PSA, terminales de cruceros, petroleros y el terminal pesquero, la Zona Económica Especial Panamá Pacífico – ZEEPP –, así como numerosas zonas francas comerciales e industriales ubicadas en las inmediaciones de Balboa. En la En el futuro se tiene previsto desarrollar el puerto de

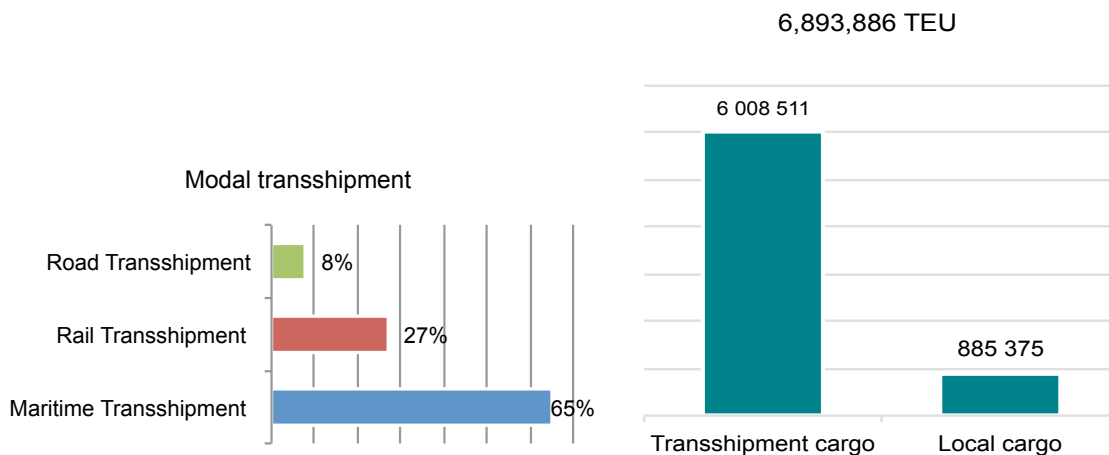
contenedores de Corozal y la futura zona logística en la margen oeste del Canal, ambos iniciativas de la Autoridad del Canal de Panamá.

- A estos activos ubicados en la zona interoceánica cabe añadir la actividad que se da en la frontera de Paso Canoas, la principal frontera del país con Costa Rica y única frontera a lo largo del Corredor Pacífico, así como el paso de frontera en Guabito. Otros puertos menores sirven el movimiento de exportaciones de banano panameño y costarricense en la frontera con Costa Rica – Almirante –, o los movimientos nacionales de carga – Vacamonte, Chiriquí, Armuelles, sólo para citar los más relevantes.

El grueso de la actividad logística que se lleva a cabo actualmente en Panamá consiste en actividad auxiliar de apoyo a los intensos movimientos de transbordo y tránsito así como actividades de almacenamiento y redistribución de la Zona Libre de Colón. Los transbordos de contenedores – 87 % del total del tráfico portuario – se dan bien a nivel intraportuario, entre puertos de una misma costa – Atlántica o Pacífica – bien entre puertos de las dos costas (interportuario). En la actualidad los movimientos de transbordo interportuario y tránsito se hacen bien a través del FFCC que conecta sólo 2 puertos – MIT en el Atlántico y Balboa en el Pacífico – o través de lo que en la legislación Panameña se denomina Decreto 6, el instrumento que regula los tránsitos nacionales por vía carretera. Los transbordos intraportuarios representan 65% del total, en tanto que los ferroviarios y los carreteros 27% y 8%, respectivamente.

A estos movimientos de transbordo se suman tránsitos inmediatos desde y hacia los países de Centroamérica por carretera, tránsitos intermodales entre los puertos y el aeropuerto internacional de Tocumen, así como tránsitos de mercancías bajo régimen de admisión temporal – para respetar la denominación aduanera - entre los puertos y Tocumen y las zonas económicas especiales, en las cuales los bienes son producto de transformación industrial, simple depósito para posterior distribución, y en mucho menor grado, logística de valor agregado que implican transformaciones menores sin cambio de origen del producto.

Reparto modal del transbordo (%) y movimiento de transbordo en Panamá (TEU/año)



Fuente : PM-ZIC, 2017

Panamá ambiciona consolidarse como un hub logístico de valor agregado, ambición cuyo logro ciertamente impactará la composición de los flujos. En concreto, se espera una reducción relativa de

los transbordos y un incremento de los flujos de mercancía bajo control de autoridades aduaneras, fito y zoonosanitarias, entre otras, hacia las zonas de agregación de valor. Esto implica un reto enorme para Panamá dado que en la actualidad el país no cuenta con sistemas sofisticados que sirven de apoyo a la trazabilidad de mercancías, condición indispensable para el desarrollo de un hub de escala global.

3. Sistemas de apoyo actual

En la actualidad Panamá cuenta con varios sistemas automatizados para la gestión de trámites oficiales vinculados a las autorizaciones y permisos de operaciones de tráfico marítimo y de comercio exterior, a saber:

- El sistema de gestión aduanera – o SIGA, por las siglas del proveedor –, sistema que contempla todos los regímenes aduaneros y es de uso obligatorio. En Panamá el sistema adoptado es un sistema propietario del proveedor – CrimsonLogic – sin código abierto, lo cual no permite adaptaciones por parte de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA), lo cual implica que todas las adaptaciones deben formar parte del contrato de mantenimiento y de gestión suscrito entre la ANA y el proveedor.
- El sistema VUMPA – o Ventanilla Única Marítima de la República de Panamá – implementado para dar cumplimiento al Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (FAL 65 del año 1965), ratificado por Panamá en 2008. Este sistema integra el sistema de autorización de tráfico por el Canal de la Autoridad del Canal de Panamá e informatiza los procedimientos de recepción y zarpe de naves de la Autoridad Marítima de Panamá, y simplifica el proceso de inspección de la nave. Es un sistema desarrollado por la ACP.
- La Ventanilla Única de Comercio Exterior, a cargo del Ministerio de Industria y Comercio (MICI), aún en fase experimental, y que a la fecha se focaliza sobre algunos rubros de exportación. Originalmente concebido como una oficina localizada en varios centros poblados de Panamá para facilitar los trámites del exportador, en la actualidad está siendo informatizado en el sistema SIGA de la ANA ya que es un módulo estándar de la solución del proveedor.

4. Esquema funcional de los sistemas de apoyo a las operaciones de comercio exterior de Panamá

Los sistemas en uso actual sólo cubren parcialmente los requerimientos de un hub logístico de valor agregado, y específicamente, los que derivan de la configuración del sistema logístico de Panamá. Si bien la tipología de flujos pueden ser encontrados en casi cualquier país latinoamericano – a excepción, claro, de los transbordos ferroviarios y carreteros entre terminales portuarias –, es el volumen de los flujos fuera de zona primaria y que transcurren bajo control aduanero lo que resulta excepcional en Panamá. Esta condición tenderá a incrementarse y a complejizarse en el futuro en la medida que se incrementen las actividades de transformación industrial y las actividades logísticas de valor agregado que se llevan a cabo en zonas bajo regímenes económicos especiales.

Por otra parte, el esfuerzo de sistematización no puede tener como único objetivo facilitar el control. El sistema logístico de Panamá, en particular en la zona interoceánica, se superpone a las principales conurbaciones urbanas del país, Ciudad de Panamá y Colón. Como resultado del rápido desarrollo de esta franja territorial, la infraestructura vial urbana no está segregada adecuadamente de los movimientos de larga distancia, lo que impacta la eficiencia de los flujos de carga. A largo plazo, la

congestión podría impactar la eficiencia del hub logístico e incrementar su riesgo operacional, situación que amerita explorar sistemas de optimización de la cadena logística portuaria como un todo, los movimientos internos de puertos y el aeropuerto, y los movimientos de corta distancia entre puertos y zonas logísticas adyacentes.

En virtud de lo anterior Panamá ha formulado un modelo conceptual para el desarrollo de un Portal Tecnológico de Comercio Exterior y Logística que busca implementarse modularmente y que se describe seguidamente.

a. Objetivos

El objetivo general del Portal Tecnológico de Comercio Exterior y Logística (PORTCEL) de Panamá consiste en digitalizar los procesos y trámites de comercio exterior, así como toda información documental, logística, comercial y física, de forma de optimizar las operaciones de control de comercio exterior, asegurar la trazabilidad física de las cadenas logísticas entre los principales nodos de comercio exterior del país, y optimizar dichos flujos, todo ello con el fin de contribuir a maximizar la eficiencia del Hub Logístico de Panamá.

De forma específica, la plataforma busca:

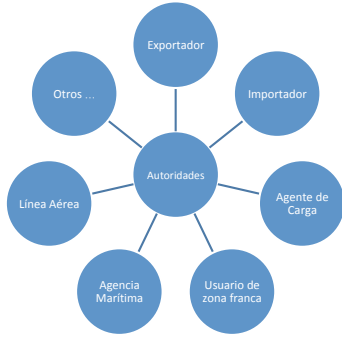

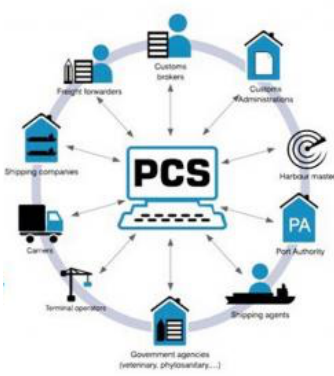
- la digitalización al 100% de la tramitología previa optimización de los procesos de importación, exportación, tránsito y transbordo correspondientes.
- la optimización de los procesos logísticos en los principales nodos de comercio exterior, en particular puertos y aeropuerto, así como entre estos y los destinos temporales y definitivos dentro y fuera del país.
- la implementación de herramientas de trazabilidad de las mercancías y los medios de transporte.
- la generación de estadísticas continua de movimientos de carga en el sistema que permitan la medición del desempeño, la generación de alertas tempranas de congestión del sistema y la implementación de soluciones pertinentes.

b. Modelo Conceptual

El modelo conceptual del portal contempla los siguientes sistemas:

Modelo Conceptual del Portal Tecnológico de Panamá

COMPONENTES

Sistemas COMEX	Plataforma de Interoperabilidad	Sistemas logísticos
Interacciones Unidireccionales entre usuarios privados y entidades del Estado	Interacciones Pluridireccionales entre los sistemas de base	Interacciones Pluridireccionales usuarios y entidades del estado, y entre usuarios privados directamente
		
Flujos de datos Documentales	Flujos de datos Consolidación de flujos documentales y flujos logísticos procedentes de otros sistemas	Flujos de datos Comerciales, documentales y logísticos
Información de Base Documentos administrativos	Información de Base Integración de información	Información de Base Documentos administrativos, comerciales y logísticos
Beneficios Directos, permiten agilizar y optimizar las funciones de control de entidades del Estado	Beneficios Indirectos, permite optimizar el intercambio de información entre sistemas optimizando la eficiencia de la acción del Estado	Beneficios Directos, permite optimizar la trazabilidad de la carga y unidades de transporte, optimizar los recursos de los actores privados y facilita la función fiscalizadora del Estado en lo que respecta a la trazabilidad de flujos

De forma específica, los sistemas previstos son los siguientes:

Sistemas componentes del portal tecnológico de Panamá

Tipología	Sistema	Descripción
Sistemas de Comercio Exterior y autorizaciones del Estado	Ventanilla Única Marítima de Panamá – VUMPA	Ventanilla única de la ACP y la AMP en lo que concierne la recepción y zarpe de naves de las aguas del Canal y de los puertos del sistema panameño. Permite dar cumplimiento al Convenio FAL 65.
	Sistema de Gestión Aduanera	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de Manifiestos • Presentación de Declaraciones para todos los tipos de regímenes aduaneros • Gestión de las Inspecciones Aduaneras • Gestión de Riesgos Aduaneros • Valoración • Pagos de depósitos de garantías, derechos y multas • Registro de entrada y salida de vehículos
	Sistema de Transbordo	Sistema de digitalización de trámites requeridos por Aduanas, AUPSA y MIDA para autorizar los transbordos

		en ferrocarril y carreteros, es decir, aquellos que requieren salida del recinto portuario. Además del registro documental el sistema prevé la trazabilidad de la mercancía y los medios de transporte, en una primera fase mediante trazabilidad documental (entrada y salida), y posteriormente trazabilidad a tiempo real.
	Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE	Ventanilla única para la obtención de permisos, certificados o licencias para importación y exportación. Se prevé a futuro la incorporación de la mercancía en tránsito desde y hacia Panamá.
	TIM – Tránsito Internacional de mercancías	Sistema de trazabilidad de bienes en tránsito en Centroamérica.
	Otros Sistemas Centroamericanos	Otros sistemas podrían surgir en el marco del SIECA en seguimiento a los acuerdos regionales de transmisión de certificados fito y zoonosanitarios, migratorios, trazabilidad del transporte, entre otros.
Sistemas de coordinación logística	Port Community System	Plataforma electrónica neutral y abierta que permite intercambio de información entre actores públicos y privados a fin de optimizar, gestionar y automatizar los procesos físicos, documentales y comerciales que permiten la trazabilidad de la mercancía y las unidades de transporte a lo largo de la cadena logística portuaria.
	Airport Community System	Idem para el entorno aeroportuario.
	Sistemas de trazabilidad de mercancía en tránsito	Trazabilidad de mercancía y unidades de transporte en tránsito en el territorio panameño.
Plataforma integradora (ESB)	Plataforma de interoperabilidad	Plataforma MULE de interoperabilidad entre los sistemas de comercio exterior y los sistemas logísticos descritos anteriormente.

El último componente listado en el cuadro anterior (plataforma integradora) corresponde a la solución que permitirá que todos los sistemas actuales y futuros se comuniquen entre si y realicen el intercambio de información asociadas con las actividades de comercio exterior. En las figuras de las siguientes dos páginas se observa de manera gráfica cómo el portal tecnológico va a integrar los diferentes componentes del sistema logístico y de comercio exterior panameño.

La versatilidad de esta plataforma permitirá que los diferentes sistemas existentes, que han sido desarrollados en ambientes diferentes, con lenguajes diferentes y que en la mayoría de los casos no permiten la intercomunicación entre ellos, puedan comunicarse e interactuar entre sí. En otras palabras, la plataforma de interoperabilidad servirá como un bus integrador que permitirá que estos sistemas interactúen entre sí, recibiendo la información relevante de cada sistema operado por las instituciones que de una u otra manera están involucrados en las operaciones de comercio exterior, traduciendo esta información a un lenguaje común a través de conectores, filtrando la información relevante para cada entidad y la traduciendo nuevamente al lenguaje propio de cada sistema en el momento de distribuirla. De esta manera, la plataforma no es intrusiva y cada institución recibirá la información pertinente para sus propios análisis y aprobaciones y devolverá nuevamente la información de aprobación, certificados, etc. a la plataforma para que esta realice el proceso inverso y la distribuya a las instituciones encargadas en permitir el movimiento de la carga e comercio exterior.