UNIVERSIDAD DE PANAMA
FACULTAD DE ADMINISTRACION PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ADUANAS

"INFORME SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS OPERADORES LOGISTICOS DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL EN EL AEROPUERTO DE TOCUMEN"

POR:
EDGARDO DE LA ROSA ESCOBAR

Para obtener el Título de Magister en Gerencia Pública con Especialización en Aduanas.

PANAMA, REPUBLICA DE PANAMA
2018

INDICE

PAG.

DEDICATORIA…… v

INTRODUCCION…… vii

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. ANTECEDENTES…… 2

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA…….. 3

1.2. OBJETIVOS…….. 4

a. General…… 4

b. Específicos…… 5

1.3. JUSTIFICACIÓN…….. 5

CAPITULO II

MARCO TEORICO

2.1. LA PLATAFORMA LOGÍSTICA PANAMEÑA…… 9

a. Plan Estratégico Logístico 2015-2019…… 9

b. Estrategia Logística Nacional 2030…… 12

c. Proyecto de zona Multimodal…… 14

2.2. LOS OPERADORES LOGÍSTICOS DEL TRANSPORTE DE CARGA AEREA…… 16

2.3. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DEL TRANSPORTE AEREO…….. 18

a. I.A.T.A…….. 18

b. O.A.C.I…… 20

c. Convenio de Montreal 1999…… 23

2.4. ACEPTACIÓN DE LAS MERCANCÍAS PARA EL TRANSPORTE….. 23

a. Instrucciones del Exportador…….. 24

b. Embalaje…… 25

c. Etiquetado…… 26

d. Restricciones a la recepción de mercancías…….. 27

e. Tarifas y cargos por transporte …… 31

f. Confección de las guías aéreas …… 34

2.5. ALMACENAMIENTO Y MANEJO DE LA CARGA…….. 38

2.6. CONSOLIDACIÓN Y DESCONSOLIDACIÓN…… 39

2.7. FISCALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS…. 41

a. La Sección de Carga de Tocumen…… 43

b. El sistema integrado de Gestión Aduanera…….. 44

CAPITULO III

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE LA INTERVENCIÓN

1.1. ASPECTO ESTRATÉGICO LOGÍSTICO..... 47

1.2. ASPECTO TÉCNICO ESTRUCTURAL..... 49

a. Infraestructura..... 49

b. Equipo..... 50

c. Administración..... 52

d. Recursos Humanos..... 53

1.3. ASPECTO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN ADUANERA..... 54

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

4.1. RELACIONES ENTRE LÍNEAS AÉREAS Y OPERADORES LOGÍSTICOS..... 58

4.2. FISCALIZACIÓN Y CONTROL ADUANERO..... 60

CAPITULO IV

RECOMENDACIONES

5.1 Normativa legal sobre las operaciones logísticas al transporte en el

Aeropuerto Internacional de Tocumen..... 64

5.2 Control y fiscalización física de las mercancías recibidas..... 65

BIBLIOGRAFIA..... 66

ANEXOS..... 70

1. Hoja de Ruta Prioritaria de desarrollo logístico
2. Estrategia Logística de Panamá 2030
3. Resolución No. 007-JD-07. Aeropuerto Internacional de Tocumen S.A.
4. Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional. Montreal 1999

DEDICATORIA

Dedico este trabajo principalmente a mi esposa e hijos quienes con su insistencia y perseverancia lograron mantener viva la llama de una superación constante que Dios primero culminara al obtener mi grado de Maestría.

Al siempre Maestro, **Rubén Darío Jurado** quien me inició y guio por la senda de la Docencia Universitaria; y al Maestro **Nicolás Jerome** por la valiosa asesoría brindada en la elaboración de este informe de intervención.

A todos y cada uno de mis colegas profesores, administrativos y estudiante con los que día a día compartimos nuestra labor universitaria.

Y sobre todo a DIOS, Nuestro Señor, por permitirnos alcanzar esta meta profesional.

INTRODUCCIÓN

La apertura de las barreras comerciales regionales, y el aumento de los Tratados de Libre Comercio y otros convenios comerciales al amparo de la Organización Mundial de Comercio, han situado al transporte de mercancías y a todas las operaciones logísticas ligadas al mismo, en un nivel de suma importancia entre las actividades económicas que se realizan en la actualidad.
Entre las empresas que realizan actividades de operación logística más ligadas al transporte de mercancía han surgido los operadores logísticos conocidos como Agencias de Carga.

Estos operadores logísticos han asumido, la responsabilidad de las empresas transportistas aéreas y marítimas de realizar las operaciones de recepción, embarque, desembarque y entrega de las mercancías de comercio exterior; permitiendo a las empresas de transporte, dedicarse solamente a su negocio de transportar mercancías.

En este informe producto de la opción profesional de Proyecto de Intervención se describen y analizan operaciones realizadas por los operadores logísticos en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, los cuales actúan como intermediarios entre las empresas locales que importan y exportan mercancías y las líneas áreas que transportan estas mercancías desde y hacia el país.

Igualmente analizamos su relación con las autoridades gubernamentales aduaneras, encargadas de fiscalizar que este proceso se efectúe en cumplimiento con la legislación nacional.

En este sentido, incluimos este informe, un Primer Capítulo donde presentamos el marco en el cual se desarrolla el Diseño del Proyecto. En Capítulo Segundo se presentan los planes y estrategias de las operaciones logísticas en nuestro país; información general sobre los operadores logísticos en el Aeropuerto Internacional de Tocumen; los organismos internacionales que regulan el transporte de carga aérea y la función fiscalizadora de la Autoridad Nacional de Aduanas de acuerdo a las disposiciones legales vigentes que rigen la materia aduanera.

Seguidamente, en el Capítulo Tercero, hacemos un análisis de los aspectos estratégicos logísticos, técnico estructural y de fiscalización aduanera observado durante el proceso de la intervención.

En el Capítulo Cuarto, exponemos los puntos más relevantes del informe como son las relaciones entre las líneas aéreas y sus operadores logísticos, así como

la fiscalización y el control por parte de la administración aduanera y las actividades que realizan estos operadores.

Estas conclusiones incluyen las relaciones entre las líneas aéreas, los operadores logísticos, los usuarios de los servicios logísticos de transporte y las entidades gubernamentales como la Autoridad Nacional de Aduanas, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y la empresa Estatal Tocumen S.A.

Finalmente, en el Capítulo Quinto, hacemos recomendaciones específicas para mejorar los servicios que brindan los operadores logísticos a sus usuarios en bienestar del Comercio Exterior Panameño.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. ANTECEDENTES

En sus operaciones de Comercio Exterior, las empresas importadoras y exportadoras panameñas, deben utilizar los servicios de los operadores logísticos de transporte internacional, para transportar sus mercancías, desde y hacia nuestro país.

Estos operadores logísticos de transporte, conocidos comúnmente, como agencias de carga, agencias de transporte, agencias despachadoras o simplemente como transitarios; son empresas intermediarias que representan a las empresas navieras o líneas aéreas en las relaciones con sus clientes y con las instituciones estatales encargadas de fiscalizar sus actuaciones, principalmente con la Autoridad Nacional de Aduanas.

En el Aeropuerto Internacional de Tocumen, operan una serie de empresas dedicadas a estas operaciones logísticas de transporte, cuya actividad va desde recibir, manejar, consolidar y embarcar mercancías de exportación; hasta desembarcar, almacenar, desconsolidar y desaduanar mercancías de importación.

Debido a la imposibilidad de encontrar estudios anteriores sobre la operación de las empresas logísticas del transporte aéreo en nuestro país, hemos recurrido a

trabajos similares de otras nacionalidades para documentar los antecedentes de nuestra intervención.

Es necesario investigar si estas empresas logísticas están constituidas y operan de acuerdo a las normativas que regulan la materia del transporte aéreo y del servicio aduanero, según los acuerdos de los cuales nuestro país forma parte.

Toda empresa prestataria de un servicio público, como el transporte de mercancías, debe estar sujeta a regulaciones en cuanto a los servicios que prestan a sus clientes.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El uso de la vía aérea para el transporte de mercancías se fundamenta básicamente en la rapidez de este medio de transporte para el traslado de los embarques, en comparación al tiempo utilizado por los medios marítimos y terrestres.

El pago de mayores tarifas en el flete aéreo hace merito en una ventaja considerable de los tiempos de llegada de la mercancía al país; lo cual debería incluir el uso de procedimientos de entrega más expeditos tanto por los

operadores de las líneas aéreas, como por las autoridades aduaneras que fiscalizan estos despachos.

El Informe final del Proyecto de Intervención está dirigido a identificar las causas de un problema de competitividad, tanto en los operadores logísticos del terminal aéreo de Tocumen, como en las autoridades aduaneras que los supervisan. ¿Por qué una mercancía que llega a nuestro país en menos de 24 horas demora tanto tiempo para poder llegar a su destino final.

Los operadores logísticos del transporte aéreo deben realizar sus operaciones en concordancia con este principio de rapidez que caracteriza este medio de transporte; de otra manera se perdería la ventaja competitiva con los otros medios; sin embargo, la rigurosidad de los requisitos, impuestos por las propias líneas aéreas, los procedimientos particulares de los propios operadores y las exigencias de los procedimientos aduaneros, pueden retardan la llegada de las mercancías a su destino final y afectar la competitividad de las empresas de transporte aéreo.

1.2. OBJETIVOS

a. Objetivo General

Analizar la participación de los operadores logísticos que operan en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, en el proceso del transporte aéreo de

mercancías; describir las funciones que realizan, sus fortalezas, debilidades y, sus relaciones con las autoridades aduaneras que fiscalizan sus operaciones.

Este análisis busca determinar si estas empresas logísticas brindan un servicio eficiente a sus usuarios. Igualmente queremos determinar si cumplen con las regulaciones establecidas por las autoridades gubernamentales en base a los convenios internacionales vigentes.

b. Objetivos específicos

2. Elaborar un marco teórico sobre el origen y desarrollo de las funciones específicas de los operadores logísticos en el Aeropuerto Internacional de Tocumen.
3. Analizar mediante observación directa y grupos focales de expertos las fortalezas y debilidades en los procesos operativos realizados por estos operadores.
4. Analizar los procedimientos de control y fiscalización de las Autoridad Aduanera sobre el funcionamiento de estos operadores Logísticos.

1.3. JUSTIFICACIÓN

Tomando como referencia la relevancia que ha tomado el transporte de mercancías dentro de la planificación logística de nuestro país, es necesario

este informe de intervención para determinar los factores que puedan afectar la competitividad de las operaciones logísticas en el Aeropuerto de Tocumen.

Es tal la importancia adquirida por el transporte aéreo que, los costos por concepto de flete, superan ampliamente a las cargas marítimas y terrestres debido a la ventaja en los tiempos de entrega.

El transporte aéreo se ha desarrollado rápidamente, aún con su capacidad limitada de carga en los aviones, en comparación con el volumen de movimiento de contenedores por barcos y por carretera. Esto lo ha convertido en el medio de transporte ideal para el envío de mercancías urgentes, de poco tamaño y de gran valor.

Es necesario identificar y analizar los factores que influyen en este retraso, desde los puntos de vista de la infraestructura física de las instalaciones, la organización administrativa, los recursos humanos y técnicos con que cuentan los operadores logísticos para realizar sus operaciones; y las autoridades gubernamentales para la fiscalización de las mismas.

Igualmente es necesario agilizar los procedimientos de fiscalización por parte de las autoridades gubernamentales como Aúpas, MIDA, MI AMBIENTE y

Aduanas, para lograr una operación logística eficiente, en beneficios de los importadores y exportadores que son los usuarios de las operaciones logísticas que se realizan en el Aeropuerto de Tocumen.

CAPÍTULOS II

MARCO TEÓRICO

2.1. La plataforma logística panameña

La plataforma logística es la combinación de infraestructura, tecnología, procesos, regulaciones y capital humano que hacen posible el movimiento, transformación y almacenamiento de las mercancías.

En Panamá, gran parte de esta plataforma logística se ha desarrollado, durante años para apoyar al comercio internacional, mediante un conjunto de componentes logísticos que han estado funcionando de manera coordinada y liderado por la empresa privada. Entre estos componentes se pueden mencionar el Canal de Panamá, los puertos, aeropuertos, la Zona Libre de Colon, las Zonas Económicas Especiales y nuestra envidiable posición geográfica continental que hacen de nuestro país un importante centro de acopio para el comercio internacional.

a. Plan Estratégico Logístico 2015 – 2019

El plan estratégico de Gobierno 2015 2019 identifico al sector logístico como uno de los pilares para el crecimiento de la economía panameña. Debido a la relevancia del sector para la economía, se promulgo del Decreto de Gabinete No. 881del 13 de noviembre de 2014 donde se crea el Gabinete Logístico queda adscrito a la estructura del Ministerio de la Presidencia y se crea la coordinación interinstitucional en la materia.

El Gabinete Logístico tiene como objetivo primordial, integrar los diferentes planes y programas de los diversos entes gubernamentales, en coordinación con el sector privado, el comité consultivo permanente, la academia y órganos multilaterales con una participación activa, para la elaboración e implementación de una Estrategia Logística Nacional que lidere e impulse las iniciativas para convertir y posesionar a Panamá, como el principal HUB logístico de la región.

Entre las responsabilidades y funciones están las siguientes:

1. Documentar el status de las iniciativas desarrolladas en el borrador del Plan Nacional de Logística, estableciendo un mapa de las entidades.
2. involucradas, actividades necesarias, prioridades, recursos e inversiones.
3. Planificar, coordinar e instrumentar las actividades necesarias para la reactivación y continuidad del Consejo Logístico Nacional, ente público-privado que integraría a representantes del Gabinete Logístico y el Consejo Empresarial Logístico (COEL).
4. Conjuntamente con el sector privado, planificar, desarrollar y dar seguimiento a un plan de trabajo con miras al desarrollo de un Plan Maestro Nacional y una Estrategia Logística Nacional.
5. Conjuntamente con el sector privado, coordinar la implementación de los siguientes proyectos:

a. Plan piloto de formación técnica en el sector logístico.

b. Inversiones urgentes en infraestructuras de conectividad.

c. Cambios al Régimen Aduanero.

d. Simplificación de procesos/ Automatización.

6. Planificar, coordinar e instrumentar las actividades necesarias para el fortalecimiento de la integración público-privada y la coordinación interinstitucional relacionada con el ámbito logístico.

7. Conjuntamente con el sector privado, las entidades estatales, organismos multilaterales y expertos internacionales: planificar, coordinar la ejecución y dar seguimiento los proyectos y planes de trabajos para asumir las atribuciones del Decreto de Gabinete 881.

8. Elaborar las especificaciones técnicas para estos proyectos.

9. Gestionar la captación de recursos con los organismos multilaterales u otras entidades financieras.

10. Elaborar y poner en marcha una agenda para la promoción de Panamá como plataforma logística.

11. Mantener contactos con organismos internacionales y gobiernos de otros países en busca de mejores prácticas para incorporar al sector logístico panameño.

12. Diseñar, instrumentar y dar seguimiento a una estrategia de comunicaciones para dar a conocer los avances de la agenda logística y la proyección de Panamá como plataforma logística para el comercio mundial.
13. Mantener estrechos vínculos con el sector privado en aspectos relativos a la logística nacional e internacional.

Igualmente, en este plan estratégico se crea el Consejo Consultivo Permanente del Sector Privado, con el objetivo de potenciar el sector logístico privado y mejorar la competitividad logística del país. Este Consejo está conformado por siete miembros del sector privado. Cuatro nombrados por el Consejo Empresarial Logístico (COEL) y tres nombrados por el Ejecutivo. (Ver Anexo 1).

b. La Estrategia Logística Nacional 2030

La Estrategia Logística Nacional de Panamá, logra generar una oferta-país de gran valor y competitividad dentro del mercado logístico mundial y en la cual se puede apreciar el inició de una etapa de diversificación de oportunidades para la apertura de nuevos negocios.

Las Terminales Portuarias, el Canal de Panamá, las Zonas Francas, el Aeropuerto Internacional de Tocumen y un sistema de transporte de carga fortalecido han convertido a Panamá en un país con las infraestructuras

necesarias las cuales nos consolidan como un Hub Logístico de categoría mundial, y demuestra la solidez que se mantiene dentro de la institucionalidad pública del país.

Para estos fines a desarrollar dentro de la Estrategia Logística Nacional, Panamá deberá realizar un óptimo aprovechamiento de los principales activos que posee, como lo son su posicionamiento interoceánico, las ventajas elevadas en la conectividad marítima y la conectividad multimodal realizada en el Aeropuerto de Tocumen.

Los objetivos dentro de la Estrategia Logística Nacional de Panamá 2030 son:

1. Priorizar las actividades económicas y posible diversificación hacia nuevas actividades que permitan el mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas de Panamá.
2. Identificar los requerimientos de infraestructuras y tierras para viabilizar la ELNP de manera sostenible hasta el año 2030.
3. Recomendar el marco institucional, la estructura organizacional, los procesos y sistemas necesarios para formalizar la función de planificación estratégica y de inteligencia competitiva para el sector logístico, que corresponda con el impacto que tiene la logística en la economía nacional.

Como actores dentro de la elaboración de la Estrategia Logística Nacional de Panamá 2030 se encuentran los ministerios de la Presidencia, Comercio e Industria Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Economía y Finanzas, la Autoridad del Canal de Panamá, la Autoridad Marítima de Panamá, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, Autoridad de Aeronáutica Civil, Autoridad Nacional de Aduana, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Secretaria del Metro, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Zona Libre de Colon y Tocumen S.A. (Ver Anexo 2).

c. Proyecto de Zona Multimodal

El transporte de carga aérea en Panamá se consolida cada vez más, por ello la administración del Aeropuerto Internacional de Tocumen, lanza su nueva propuesta de desarrollo denominado "La Zona Multimodal". Con una inversión inicial de $11 millones, el objetivo principal de 'La Zona Multimodal' es reforzar los componentes que conforman la plataforma logística del país, ofreciendo un servicio eficientemente coordinado al comercio global.

Esta Zona Multimodal se caracteriza por poner a la disposición de los usuarios un eficiente complejo operativo que incluye una Zona Logística bajo el régimen de Zona Franca, permitiendo actividades logísticas e industriales de valor

agregado; en adición a la modernización en los servicios e infraestructura de la actual Terminal de Carga.

El incremento en las operaciones en el terminal de carga de Tocumen, la excelente conectividad y el alto tráfico de pasajeros que registra el Hub de las Américas; aunado a su ubicación geográfica perfilan a la Zona Multimodal como la solución integral para las empresas nacionales e internacionales que requieran de infraestructuras y servicios de primera clase para sus operaciones de logística y manufactura.

La Zona Franca del Aeropuerto Internacional de Tocumen, está concebida para servir como puerto de importación, exportación y tránsito de mercancías de alto valor, entre los que están equipos tecnológicos, artículos farmacéuticos, productos perecederos, partes y repuestos mercancía de menor tamaño que por su naturaleza necesitan ser transportados en el menor tiempo posible.

Con rentabilidades que van desde ahorrar costos, aumentar la productividad y eficiencia operativa de los usuarios. Además esta Zona ofrece beneficios fiscales, laborales, migratorios y estabilidad empresarial.

La superficie total de la Zona Multimodal es de 35 hectáreas, el 72% de los productos a procesar en la Zona Multimodal son de intercambio comercial y el 68% de importaciones.

2.2. Los Operadores Logísticos del transporte de carga aérea

Los operadores logísticos al transporte de carga aérea, son empresas o agencias de carga autorizadas por las compañías de transporte aéreo para recibir, embarcar, desembarcar y entregar las mercancías que son transportadas por dicha líneas aéreas.

De acuerdo con el Decreto Ley No.1, del 13 de febrero de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduana y dicta Disposiciones Concernientes al Régimen Aduanero, se definen como agencias de carga general "las personas jurídicas que pueden realizar y recibir embarque, consolidar y des consolidar mercancías, actuar como operador de transporte multimodal, sujetándose a las leyes y regulaciones que rigen la materia, y emitir documentos propios de su actividad, tales como conocimientos de embarque, guías aéreas, cartas de porte, certificados de recepción, certificados de transporte y similares".

En el Aeropuerto Internacional de Tocumen, el cual es administrado por la empresa estatal Tocumen S.A. las operaciones logísticas son efectuadas por

aerolíneas de carga que brindan los servicios de asesoría y ventas, embarque y desembarque de las aeronaves, vuelos charters y servicios de mensajería acelerada (courriers). Las aerolíneas dedicadas a prestar .este servicio; han llegado a movilizar anualmente un promedio de ciento veinte mil toneladas de correo y carga aérea (Ver Anexo 3).

Además de estas aerolíneas, funcionan en la terminal de Tocumen, las Agencias de Carga que brindan diferentes servicios logísticos a las aerolíneas que operan en dicho terminal.

Por su gran nivel de conectividad con otros países, los operadores logísticos de la terminal de carga de Tocumen, poseen un gran potencial que atrae a las actividades de distribución de mercancías dentro de la aérea continental, generando en materia de movimiento de carga, un centro de producción, comercio, servicios logísticos y generación de gran cantidad de empleos.

En los últimos 10 años, la terminal de carga del Aeropuerto de Tocumen ha llevado a cabo un programa continuo de remodelación de infraestructuras e inversiones de tipo tecnológico que incluyen el rediseño del edificio central del antiguo Aeropuerto Belisario Porras y la construcción de nuevos edificios y bodegas para las compañías operadoras del transporte de carga.

2.3. Organismos Internacionales del transporte de carga aérea

En el Aeropuerto Internacional de Tocumen, las operaciones logísticas al transporte de carga aérea, deben efectuarse siguiendo normas internacionales, establecidas por la International Air Transport Association (Asociación Internacional de Transporte Aéreo), IATA, la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI y el Convenio de Montreal de 1999.

a. I.A.T.A.

La Asociación de Transporte Aéreo Internacional. Se fundó en Cuba, en abril de 1945, como un instrumento de cooperación entre aerolíneas, para promover la seguridad, la confiabilidad, confianza y economía en el transporte aéreo, en beneficio de los consumidores de todo el mundo.

En la actualidad, la industria de transporte aéreo internacional es más de cien veces mayor que en 1945, y pocos sectores pueden igualar el dinamismo de ese crecimiento, que habría sido mucho menos espectacular sin las normas, prácticas y procedimientos desarrollados por la IATA.

La IATA moderna es la sucesora de la Asociación de Tráfico Aéreo Internacional fundada en La Haya en 1919, el año de las primeras líneas aéreas regulares

internacionales del mundo. Entre sus funciones está la de promover transporte aéreo seguro, regular y económico para beneficio de las personas de todo el mundo, fomentar comercio aéreo y estudiar los problemas relacionados a este transporte.

Igualmente fomenta la colaboración entre las empresas de transporte directa o indirectamente relacionadas con los servicios de transporte aéreo, y coopera con Organización de Aviación Civil y otras organizaciones internacionales.

IATA representa a la mayoría de las aerolíneas tanto para el transporte de pasajeros como el de carga; simplificando los procesos e incrementando la conveniencia de los pasajeros y embarques, mientras reduce costos y aumenta la eficiencia.

Las normas de IATA están establecidas en los Manuales Sobre Normas y Tarifas Aéreas (TACT), los cuales contienen información actualizada sobre los requisitos de embarque y las tarifas aplicables a las mercancías que van a ser transportadas.

Además estos manuales contienen información general sobre los mapas de aéreas de aplicación de las normas y tarifas IATA, los códigos asignados a las

ciudades y aeropuertos, abreviaturas utilizadas en los documentos de transporte aéreo, definiciones de los términos utilizados en el transporte aéreo y tablas de conversión de pesos y medidas.

Las agencias operadoras de carga aérea se clasifican en*:*

- **Agencias IATA**: Están compuestas por agentes de carga IATA para actuar en nombre de las líneas aéreas, pudiendo emitir conocimientos aéreos, cobrarlos los fletes a nombre de la línea aérea y prestar otros servicios.
- **Agentes generales**: Son personas físicas o entidades jurídicas que actúan de forma comercial, representando una compañía aérea en una zona geográfica determinada.
- **Agencia no IATA:** Prestan servicios análogos a las agencias IATA, especializadas en la consolidación y des consolidación de mercancías de diversos clientes.

b. O.A.C.I.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI o ICAO, correspondiente a las siglas en inglés) es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas creada en 1944 por la Convención de Chicago para estudiar los problemas de la aviación civil internacional y promover los reglamentos y

normas únicos en la aeronáutica mundial. La dirige un consejo permanente con sede en Montreal (Canadá).

Fue creada con el fin de que sea más seguro y fácil viajar en avión de un país a otro. La OACI establece normas y regulaciones internacionales necesarias para garantizar la seguridad y eficiencia y regularidad del transporte aéreo y sirve de catalizador para la cooperación en todas las esferas de la aviación civil entre sus 185 Estados contratantes.

La OACI tiene como órgano supremo una Asamblea integrada por representantes de sus 185 Estados contratantes. La Asamblea se reúne por lo menos una vez cada tres años para determinar la política de la OACI y examinar toda cuestión que no se haya remitido específicamente al Consejo.

El convenio que previó el establecimiento de una organización de aviación civil internacional fue elaborado por la conferencia de Aviación Civil Internacional celebrada en Chicago del 1 de noviembre al 7 de diciembre de 1944, entrando en vigor el 4 de abril de 1947. Una Organización Provisional de Aviación Civil Internacional estuvo funcionando desde el 6 de junio de 1945 hasta que se estableció oficialmente la OACI.

Los fines y objetivos de la organización son, desarrollar los principios y la técnica de la aviación aérea internacional y fomentar la formulación de planes y el desarrollo del transporte aéreo internacional.

Para lograr tales fines persigue fomentar el progreso de la aviación civil internacional, fomentar el diseño y el manejo de aeronaves para fines pacíficos, estimular el desarrollo de rutas aéreas, aeropuertos y satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo en lo relativo a transportes aéreos seguros, regulares, eficientes y económicos.

El agente logístico de carga aérea opera aproximadamente en el 90% de la carga aérea que se mueve en el mundo y su actuación se fundamenta en el conocimiento y especialización de los diferentes tipos de mercancías transportadas, y las características y requerimientos específicos de cada una de estas. Además es un conocedor de la información sobre las rutas de las líneas aéreas, lo que le permiten seleccionar la ruta de envío más favorable para su cliente. Igualmente se responsabiliza por la reserva de los espacios para la carga que será transportada; y le da seguimiento y control a la misma hasta su lugar de destino, formando parte fundamental en el contrato de transporte aéreo de mercancías.

c. El Convenio de Montreal 1999

La inadecuación del Convenio de Varsovia de 1929, que regulaba la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de muerte o lesión, y de sus revisiones posteriores, puso de manifiesto la necesidad de modernizar y unificar ese régimen de responsabilidad.

En mayo de 1999 se negoció un acuerdo entre los Estados contratantes de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), que moderniza el régimen del Convenio de Varsovia para refundirlo en un único instrumento jurídico que ofrece un nivel de indemnización adecuado en caso de daños durante vuelos aéreos internacionales (Ver Anexo 4).

El nuevo Convenio de Montreal de 1999 establece un marco jurídico uniforme para regular la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de daños a pasajeros, equipaje y mercancías durante viajes internacionales.

2.4. ACEPTACION DE LA MERCANCIA PARA EL TRANSPORTE.

Para recibir la mercancía del embarcador, el operador logístico debe observar y seguir una serie de pasos estipulados en los manuales de IATA, tales como:

a. Instrucciones del Exportador:

Es la información verbal o escrita que se recibe del expedidor, y que contiene todos los detalles necesarios para la confección de la guía aérea. Estas instrucciones incluyen 16 puntos que son:

- Expedidor: nombre completo, dirección y teléfono.
- Destinatario: nombre completo, dirección y teléfono.
- Aeropuerto de salida: nombre y ciudad del aeropuerto
- Aeropuerto de desatino: nombre y país.
- Ruta/reserva pedida: se usan las rutas normales de la aerolínea.
- Marcas y números de los bultos: números y marcas del expedidor que aparecen en los bultos.
- Numero de paquetes y clase de embalaje: indica el número total de bultos del embarque y la clave o código del embalaje. (cartón, caja, paca, etc.).
- Descripción de la mercancía: debe coincidir con declarado en la factura.
- Peso Bruto: pesos exacto, en libras o kilos
- Dimensiones: largo, ancho y alto en centímetros o pulgadas
- Cargo por fletes en origen o destino: debe indicarse si los cargos serán pagado en el aeropuerto de origen “prepaid” o serán cancelados en el lugar de destino “collect”.

- Valor declarado para transporte: valor asignado por el expedidor a la mercancía entregada. Si no se declara valor, debe anotarse la abreviatura N.V.D. (no value declared)
- Valor declarado para aduana:
- Valor asegurado:
- Informaciones y observaciones sobre la manipulación: para indicar cualquier información adicional que se desee, como notificar la llegada a otra persona adicional.
- Fecha de expedición y firma

Además de esta información, el expedidor debe anexar documentos como la factura comercial y los certificados respectivos en caso de animales vivos o mercancías peligrosas.

b. Embalaje

Se entiende por embalaje, la cubierta protectora de los objetos, envases o bultos que contienen mercancías, facilitando su conservación, manipulación y transporte. El embalaje debe ser preparado teniendo en cuenta las exigencias previsibles del transporte, incluso las influencias climáticas. Debe ser eficaz

contra la humedad, resistir presiones fuertes, difícil de ser violado y facilitar la inspección aduanera.

Toda mercancía debe embalarse de tal forma que no le cause deterioro o daños antes de su entrega en el destino debido a las normas usuales de manipulación y por lo tanto se asegure un transporte sin riesgos. Además, cada paquete embalado deberá llevar el nombre y señas del transportista y del destinatario.

c. Etiquetado

El expedidor debe indicar en cada bulto del embarque, en forma legible y duradera; información que contribuya a la identificación de la mercancía, su destino, de la línea transportista o de cualquier restricción al transporte.

Se distinguen tres tipos de etiquetado: la etiqueta de información general, las etiquetas especiales y las etiquetas de peligro.

- **Etiquetas de identificación o información general**

Todas las mercancías recibidas por los operadores logísticos usaran etiquetas de identificación que deberán ser pegadas en cada paquete. Estas etiquetas deberán contener información como: Nombre de la línea aérea, número de la guía aérea, destino de la mercancía.

- **Etiquetas especiales**

Se colocaran etiquetas especiales para indicar situaciones como: el lado del paquete que debe ir hacia arriba, cuando se trata de mercancía frágil, de mercancía perecedera, cuando solo debe transportarse en un avión carguero, y cuando se transporte material imantado.

- **Etiquetas de peligro**

Se colocaran etiquetas indicadoras de peligro para paquetes que contengan mercancía como explosivos, gases inflamables, gases o inflamables, gases tóxicos, líquidos inflamables, sólidos inflamables, material de combustión espontánea, de peligro al mojarse, sustancias infecciosas, sustancias radioactivas y sustancias corrosivas.

d. Restricciones a la recepción de mercancía

En el proceso de aceptación de la mercancía para el transporte aéreo, existen restricciones debidas al tipo de mercancía, al peso y dimensiones de los embarques o al valor de los mismos.

Los tipos de mercancías con restricciones de embarque son:

- **Animales vivos**

El embarque de animales vivos está condicionado a normas estrictas del Manual de IATA sobre el tipo de animal, la clase de aeronave, la temperatura en la ruta y cuidados de los animales.

Se toman en cuenta aspectos como:

- ✓ Estado de salud y condición del animal
- ✓ Embalaje limpio y a prueba de derrames
- ✓ Comida y otros accesorios necesarios por el animal
- ✓ Reserva de vuelo y espacio
- ✓ Documentos sanitarios y de vacunación
- ✓ Impedimento de consolidación con otras mercancías.

- **Armas y material de guerra**

Siempre que el país de destino lo permita, se aceptaran los embarques de armas y material de guerra siempre que el expedidor facilite todas las autorizaciones importación, exportación y transito requeridas.

- **Mercancías peligrosas**

Son artículos o sustancias capaces de envenenar, o que signifiquen un riesgo para la salud, la seguridad o la propiedad, cuando se transportan por aire.

Algunas mercancías son demasiado peligrosas para transportarse en avión; otras solo pueden transportarse en avión exclusivos para carga (cargueros). Entre las principales mercancías peligrosas están clasificadas:

- ✓ Los explosivos
- ✓ Los gases inflamables o tóxicos.
- ✓ Líquidos inflamables
- ✓ Sólidos inflamables y sustancias de combustión espontánea o que al contacto con el agua emiten gases inflamables.
- ✓ Sustancias comburentes o peróxidos orgánicos.
- ✓ Sustancias venenosas e infecciosas.
- ✓ Material radioactivo
- ✓ Corrosivos

- **Restos humanos:**

Si son incinerados deben venir en urnas funerarias debidamente protegidas contra rupturas; los no incinerados, embalsamados o no, deberán ir en ataúd de plomo o zinc, debidamente soldado, el cual a la vez deberá ir contenido en un ataúd de madera.

- **Maquinarias sin embalar**

Debe sujetarse sólidamente a un soporte que facilite su carga y anclaje. Debe protegerse sus partes débiles y peligrosas contra el manejo, anclaje, el mal tiempo, la lluvia, polvo y temperatura.

- **Mercancías perecederas**

Son aquellas que por su naturaleza pueden sufrir daño sensible en su calidad comercial en caso de ser deficientemente conservadas o transportadas, básicamente son afectadas por la temperatura como es el caso de los productos naturales frescos y los congelados. Estos productos deberán hacer reserva de embarque y llevar una etiqueta especial de mercancía "PERECEDERA" en cada paquete.

- Efectos personales y equipaje no acompañado
- Mercancía con olores penetrantes
- Mercancía valiosa
- Oro en lingotes, monedas, diamantes, joyería, billetes, etc., deberán embalarse tal que no pueda ser violado sin dejar marca evidente en al resto del embarque.

- **Carga húmeda**
- **Restricciones por peso y dimensiones**

e. Tarifas y cargos por transporte.

La tarifa es la cantidad que cobra la línea aérea por el transporte de una unidad de mercancía, ya sea peso, volumen o valor. El cargo es la cantidad que se paga por aplicación de la tarifa para el transporte de la mercancía o por servicios incidentales debidos ha dicho transporte.

El cargo pagado depende del valor declarado por el expedidor para el transporte y del peso/volumen del embarque.

Entre las tarifas más comunes se pueden mencionar:

- **Tarifas mínima**

Los cargos y tarifas aplicables nunca deberán ser inferiores a los publicados en los manuales de tarifas y normas de IATA.

- **Tarifas generales de carga**

Se aplican al transporte de carga en general. Las tarifas normales publicadas aplican a envíos hasta de 45 kilos y en su defecto hasta de 100 kilos. Hay

tarifas más bajas para embarques con peso superior la cuales se aplican en forma progresiva.

- **Tarifas para mercancía especifica**

Son tarifas especiales para determinadas mercancías, son normalmente mas bajas que las tarifas generales y se publican para una mercancía especifica desde un punto de origen a un punto de destino determinado.

Además pueden llevar condiciones suplementarias con respecto a los cargos mínimos y a condiciones de densidad.

- **Tarifas de clase**

Son tarifas aplicadas a unas pocas mercancías dentro de determinadas aéreas y ser expresan generalmente en términos de porcentaje de aumento o reducción de las tarifas generales de carga.

- **Expediciones en unidades de carga**

Son tarifas especiales para mercancías presentadas en dispositivos unitarios de carga (ULD'S), que son contenedores debidamente aprobados por IATA para el transporte, ya sean o no propiedad de la línea aérea. Estas mercancías gozaran de una tarifa más baja que la general.

Las tarifas y cargos publicados en los manuales tarifarios cubren el transporte aéreo de las mercancías entre los aeropuertos; sin embargo, no incluyen una serie de cargos y tarifas relacionadas con servicios tales como:

- Recogida y entrega

  Servicio interno desde la oficina del expedidor o del transportista en la Ciudad hasta la terminal del aeropuerto donde opera la línea aérea.

- Servicios o facilidades de almacenamiento
- Seguro
- Cash On Delivery (C.O.D.); Pagado en Entrega

  Pago de los cargos de transporte en el lugar de entrega de la mercancía.

- Paid By Agent (P.B.A.); Pagado por el Agente.

  Gastos ocasionados por el despacho aduanero de la carga, pagados por otra persona que actué como agente del expedidor, del propietario, o del transportista.

- Cargos, multas o impuestos pagados a autoridades gubernamentales.
- Los cargos por documentación

  Incluye la confección de la guía aérea, los certificados de sanidad, factura comercial, etc.

- Los cargos por mercancías peligrosas.

  Son cargos de manipulación especial que requieren estas mercancías.

.f. Confección del conocimiento aéreo o guía aérea

El conocimiento aéreo o guía aérea, es un documento confeccionado por las líneas aéreas, o sus agencias autorizadas, para el transporte de embarques individuales o embarques consolidados.

Entre el propósito más importante de su utilización están:

- ✓ Es la evidencia documental del contrato de transporte.
- ✓ Es la prueba del recibo de las mercancías para su envío .
- ✓ Es la factura por el pago del flete.
- ✓ Es la guía para los empleados de la empresa transportista para manejar, despachar y entregar la mercancía.

La guía aérea es el documento más importante en la logística del transporte aéreo; por lo cual es importante que sea confeccionado cuidadosamente en forma legible y conforme a las instrucciones de los manuales IATA.

"La guía aérea, como contrato de transporte de carga es un acto jurídico consensual, bilateral, complejo, oneroso, por el que un sujeto llamado porteador

se obliga a transportar cargas de un lugar a otro, en un modo o más de transporte, mediante cierto precio o flete, que debe satisfacerle otro".[1]

Del concepto anterior se destacan los elementos personales, formales y reales que lo caracterizan:

Los elementos personales son el porteador y el cargador. El sujeto denominado porteador es aquel que presta el servicio con medios propios o arrendados, tiene capacidad profesional para hacerlo con calidad y eficiencia y cuenta con la autorización correspondiente mediante la Licencia de Operación de Transporte. Además, se responsabiliza personalmente con el resultado de la transportación, aunque haga participar a terceros en la operación. En todo momento lo que cobra por sus servicios son las tarifas oficialmente establecidas.

En alguna literatura se utilizan los términos porteador y transportista como sinónimos pero no son exactamente lo mismo. El porteador se responsabiliza con el servicio, mientras que el transportista efectivo es el que lo ejecuta directamente.

---

[1] El Régimen Jurídico de los Contratos de Transporte de Carga. Tarrau Lima, Felix, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1989.

Existe otra categoría denominada Comisionista de Transporte, más conocido como el agente transitorio, que es el que promete prestar el servicio de transporte con medios ajenos. En este caso se trata de sujetos intermediarios en el comercio que facilitan y contribuyen a resolver las necesidades tanto de los cargadores como de los transportistas profesionales, cobrando una comisión por sus servicios. Estos sujetos no se responsabilizan integralmente con la cadena de transportación.

El sujeto denominado cargador puede ser o no el propietario de la carga. En todo caso es el comerciante o expedidor que genera envíos de mercancías, que siempre será considerado por el proveedor del servicio de transporte como el cliente. El cargador se distingue de otras figuras porque es el que paga el flete por el servicio. El cargador puede actuar como remitente o receptor y ambas formas se expresan ya sea contratando al porteador tanto para entregar como para recibir la carga.

Respecto al elemento formal del contrato éste es consensual, es decir, se perfecciona con el mero acuerdo de voluntades o consentimiento al producirse una coincidencia entre la oferta y la aceptación. No obstante, a efectos probatorios se formaliza una guía aérea, que expide el porteador o transportista. La doctrina le reconoce a estos documentos las propiedades de medio de

prueba y título valor, en este último caso, cuando siendo a la orden o al portador el cargador o remitente lo trasmite a terceros.

Los elementos reales de la guía aérea, como contrato de transporte son las cargas transportadas y el flete o precio pagado por el transporte. Las cargas transportadas deben ser lícitas y estar determinadas en correspondencia con la obligación del cargador de declarar la naturaleza de lo que se quiere transportar.

El precio o flete constituye un elemento central del contrato pues es la expresión del valor del mismo. Debe fijarse en la cláusula del pago atendiendo a un acuerdo de voluntad y autonomía de las partes que responda a tarifas oficiales previamente establecidas por los organismos competentes.

Por lo general la guía aérea consta de tres originales y nueve copias:

- ✓ **Original 1.** Para el transportista emisor, que lo conserva para fines contables y como evidencia del contrato de transporte.

- ✓ **Original 2.** Para el destinatario. Este original acompaña al embarque hasta su destino final y es entregado al destinatario para el retiro de la mercancía.
- ✓ **Original 3.** Para el expedidor. Es para entregar al expedidor como prueba de recibo de la mercancía y como prueba de la celebración del contrato de transporte.

La guía aérea está elaborada en base a un formato que en la parte frontal contiene una numeración que Identifica a la línea aérea y al embarque en particular, además una serie de espacios para anotar datos del expedidor, el consignatario y la mercancía transportada; en la parte posterior, el conocimiento aéreo contiene las cláusulas del contrato de transporte.

Sin embargo, en la actualidad, y con el uso de la tecnología, los formatos de las guías aéreas se han modificado de acuerdo con las necesidades y políticas comerciales de las líneas aéreas.

2.5. ALMACENAMIENTO Y MANEJO DE CARGA.

El almacenamiento y manejo de la carga es el elemento principal dentro de los servicios que brindan, a sus clientes, los operadores logísticos de carga en el Aeropuerto de Tocumen.

Estos servicios conllevan la responsabilidad de entregar a las líneas aéreas las mercancías de exportación, tal como son recibidas de los usuarios, y de igual forma de entregar a los usuarios las mercancías de importación, tal como son recibidas de las líneas aéreas.

Esta responsabilidad implica responder ante ambos por faltantes de mercancía (robos, pérdidas, etc.), al igual que por deterioro, daños y mermas ocurridas durante el tiempo que la mercancía permanece bajo su custodia.

Igualmente esta operación conlleva una responsabilidad del operador ante la Autoridad Nacional de Aduanas, por el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos por esta institución para fiscalizar el cumplimiento de los regímenes aduaneros aplicados a las mercancías importadas y exportadas por el Terminal aéreo de Tocumen.

2.6. CONSOLIDACION Y DESCONSOLIDACION

La consolidación es el sistema de manejo de carga mediante el cual un operador logístico recibe mercancía de uno o más embarcadores y se responsabiliza por su transporte confeccionando un documento de embarque propio. Posteriormente este operador agrupa estos embarques en un mismo contenedor para que sean transportados a nombre de un solo destinatario quien lo recibe, desagrupa y entrega a cada uno de los destinatarios finales. Este último paso recibe el nombre de des consolidación.

La consolidación de mercancías, tanto aéreas como marítimas, tiene como objetivo facilitar que los pequeños embarcadores puedan transportar sus

mercancías con la seguridad y protección que proporcionan los envases para transporte, conocidos como contenedores.

Los operadores que brindan este servicio se ven beneficiados con las tarifas más bajas que reciben de las navieras y líneas aéreas en concepto de transporte de carga en contenedores, o al por mayor, en comparación con las tarifas que cobran a sus clientes por el transporte de carga suelta o al por menor.

Dentro de la actividad logística de consolidación, des consolidación, es importante manejar los conceptos de documento de embarque madre (Master) con el cual se agrupan y transportan los embarques; y documento de embarque hijo (House) con el cual se reciben los embarque y se entregan en su destino final.

También debemos mencionar el caso de las líneas aéreas conocidas como "courriers" (Ejemplos: Federal Express, DHL, UPS, etc.), las cuales embarcan y reciben mercancías consolidadas, a nombre propio; y luego actúan como operadores logísticos, des consolidando y entregando las mercancías directamente a sus clientes.

2.7. FISCALIZACION DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS.

La Autoridad Nacional de Aduanas es la institución gubernamental encargada de administrar todo lo concerniente a las recaudaciones de los impuestos aduaneros y de controlar la entrada y salida de mercancías al territorio nacional.

Conocida anteriormente como La Dirección General de Aduanas, del Ministerio de Economía y Finanzas, su estamento legal fue modificado mediante Decreto Ley No. 1 del 22 de febrero de 2008, con la finalidad de dotarla de una autonomía administrativa y de una flexibilidad operativa.

El Decreto Ley No. 1, señala en su artículo 19 la competencia de la Autoridad Nacional de Aduana como órgano superior del servicio aduanero nacional y como institución encargada de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías, personas y medios de transporte por las fronteras, puertos y aeropuertos del país.

El artículo 21 de la misma Ley señala que para el ejercicio de sus funciones y atribuciones, la Autoridad se descentralizara territorialmente en Administraciones Regionales, entre las cuales se encuentra de acuerdo a su Organigrama, la Administración Regional de Aduanas Zona Aeroportuaria, la cual ejecuta todas

las funciones aduaneras dentro del territorio geográfico que abarca el Aeropuerto Internacional de Tocumen.

Con la aprobación del Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Sistema de Integración Económica Centroamericana, mediante Ley 26 de 17 de abril de 2016, se incorporan a la normativa aduanera nuevos instrumentos legales como el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, CAUCA; el reglamento del Código Aduanero Centroamericano, RECAUCA y el Decreto de Gabinete No. 12 de 29 de marzo de 2016.

Estos nuevos instrumentos legales han significado para la Autoridad Nacional de Aduanas en general y para la Administración de Aduanas de la Zona Aeroportuaria en particular una serie de ajustes en la normativa utilizada para las labores de control y fiscalización de la carga aérea por este terminal.

El control y la fiscalización de las mercancías que llegan al país, se realiza mediante el registro de los manifiestos de carga de dichas mercancías, en el sistema informático de la Autoridad Nacional de Aduanas. Estos manifiestos contienen la información básica de la mercancía llegada en cada vuelo, tales como el número del documento de embarque, lugar de procedencia, descripción de la mercancía, cantidad de bultos, peso en kilos, etc.. Dicha información es

registrada en el sistema informático aduanero parte de los operadores logísticos de las líneas aéreas de transporte de carga, quienes asumen la responsabilidad de presentar dichos manifiestos ante las oficinas aduaneras del aeropuerto para obtener su aprobación.

a. La Sección de carga aérea en el Aeropuerto de Tocumen

La Sección de Carga de la Administración Regional de Aduanas, Zona Aeroportuaria, está ubicada en el Terminal de Carga del Aeropuerto de Tocumen, correspondiente al antiguo Aeropuerto Belisario Porras, comúnmente conocido como el aeropuerto viejo.

En este sector se encuentran ubicadas las empresas de transporte aéreo y los operadores logísticos o agencias de carga que prestan servicio a dichas empresas de transporte, por lo que es lógico pensar que la Administración de Aduanas, Zona Aeroportuaria, haya desplegado en este sector una serie de oficinas como: Informática, Valoración, Aforo, Fiscalización Aduanera, etc., para brindar un servicio ágil y eficiente a dichas empresas y sus usuarios. A la vez mediante un sistema informático y a través de un cuerpo de inspectores, se mantiene la fiscalización sobre las mercancías, personas y medios de transporte que entran y salen del país por esta terminal aérea.

b. **El Sistema Integrado de Gestión Aduanera, SIGA.**

El Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) es un sistema informático de aduanas adoptado mediante Decreto de Gabinete No. 27 el 27 de septiembre el 2011 y con el cual se reemplazó el antiguo Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE) y en el cual se establece el marco jurídico para la operación y acceso de los usuarios a este nuevo sistema.

Permite la creación, envío, aprobación, y rastreo de formularios de declaración, permisos, e información de referencia. Es una solución basada en la web que provee un intercambio de información segura y confiable entre Aduanas, Órganos Anuentes, Corredores, Comerciantes, Transportadores, Consolidadores, y los Transportistas. El sistema maneja el envío de manifiestos y formularios de declaración para bienes que entran y salen de Panamá. Soporta diversos tipos de declaraciones de importación y exportación, así como declaraciones de tránsito. SIGA también provee pagos en línea y transferencias de fondos entre bancos para el pago de obligaciones tributarias, cuotas y otros cargos aduaneros.

Utilizando el sistema, Aduanas puede establecer las obligaciones y valores para bienes, reglas de legislación, y órganos anuentes que aprobaran las declaraciones aduaneras, especialmente para el control de mercancía peligrosa.

Aduanas también puede establecer procedimientos y tarifas arancelarias para acuerdos de comercio entre Panamá y otros países alrededor del mundo. SIGA presenta beneficios tanto para las Instituciones gubernamentales que intervienen en el comercio exterior panameño, principalmente la Autoridad Nacional de Aduanas, los importadores, exportadores y operadores logísticos de carga; ya que permite la implementación de un proceso unificado para todas las políticas aduaneras y de comercio exterior, debido unificación de los distintos procesos y políticas en una solo plataforma automatizada.

CAPITULO III

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE LA INTERVENCION

El resultado de nuestra investigación de la labor administrativa y operativa de las agencias de carga que actúan como operadores logísticos del transporte aéreo en el Aeropuerto de Tocumen, lo hemos dividido en los aspectos estratégico-logístico, técnico estructural y en el de fiscalización y control aduanero; porque consideramos que son los elementos de mayor importancia tanto para los usuarios, para las autoridades aduanera; como para las propias empresas operadoras de carga aérea.

3.1. Aspecto estratégico logístico

Uno de los principales objetivos de Tocumen, S.A. es posicionar la Terminal Internacional de Carga, como el punto de entrada a Latinoamérica de las mercaderías y distribuirlas en la región. Para ello plantea adecuar la infraestructura existente, incorporando tecnología y desarrollando espacios disponibles para la generación de soluciones logísticas competitivas". Con miras a convertirse en el más moderno de Centro América, el aeropuerto de Tocumen, trabaja en actualizar el Plan Maestro de Desarrollo e iniciar un proceso de expansión y remodelación, para atender eficientemente las necesidades de carga que Latinoamérica demandará en los próximos 20 años. La administración del Aeropuerto Internacional de Tocumen estudia la viabilidad de

impulsar la creación de una Zona Franca en la principal puerta de entrada y salida del país, que podría ubicarse en el Recinto Aeroportuario.

El Plan Maestro contempla además, modernizar la zona y crear empleos, transformar el área en un polo de desarrollo que contribuirá al dinamismo de la economía en Panamá.

El Aeropuerto Internacional de Tocumen, centra su apuesta y retos al establecimiento de relaciones comerciales eficaces como un socio estratégico y confiable en la prestación de servicios de valor agregado, aprovechando la cautividad con la región y el mundo. Esta estrategia adquiere mayor importancia por las recientes relaciones diplomáticas establecidas entre nuestro país y la Republica Popular de China.

El plan busca la optimización de la cadena logística de empresas nacionales e internacionales, otorgando las mayores garantías, facilitando el comercio exterior y aplicando sofisticados procedimientos de control y seguridad de la carga que transita a través del Aeropuerto Internacional de Tocumen.

La terminal aérea de Tocumen, no es sólo un centro de distribución de mercancías y correos de aéreos del país, sino un importante motor del comercio

internacional que opera de manera alternativa al transporte de carga que ofrecen los puertos panameños.

Entre sus ventajas se subraya que Tocumen está a menos de 40 minutos de los principales puertos del pacífico y a menos de 2 horas de los principales puertos del Atlántico y de la Zona Libre de Colón.

3.2. Aspecto Técnico Estructural

En este aspecto debemos mencionar los cuatro elementos básicos propios de los sistemas portuarios, sobre la que trabajan los operadores logísticos en el aeropuerto de Tocumen. Estos elementos son: la infraestructura, el equipo que utilizan para realizar sus operaciones; la organización administrativa de las empresas logísticas y las características del personal que labora en estas empresas.[2]

a. Infraestructura:

Las operaciones logísticas de las Agencias de Carga en la Sección de Carga del Aeropuerto Internacional de Tocumen se desarrollan dentro de una infraestructura proporcionada por el Estado y administrada por la Empresa Estatal Tocumen S.A.

---

[2] Sepulveda, Diego. – Eficiencia Portuaria. Comisión Interamericana de Puertos, 2003.

Esta empresa proporciona y administra las facilidades portuarias tales como:

- Torre de Control de Tráfico Aéreo,
- Pista de Aterrizaje para las aeronaves de las diferentes líneas aéreas.
- Rampa para cargar y descargar las mercancías
- Vías de circulación dentro del aeropuerto.
- Estacionamientos
- Aérea para revisión aduanera.
- Igualmente facilita bajo términos de alquiler, o de concesión, el uso de bodegas y oficinas administrativas a las empresas que operan en la Sección de carga aérea, de acuerdo con las tarifas establecidas en la Resolución No.07-JD-07 del 22 de noviembre del 2007, basada en la Ley No.23 del 29de enero de 2003 (Ver Anexo 4).

b. Equipos

Los equipos utilizados por los operadores logísticos, en la Sección de carga del Aeropuerto de Tocumen, son básicamente para el manejo de embarque pequeños; entre estos se pueden mencionar los siguientes:

- **Montacargas:** A diferencia de las enormes grúas utilizadas en los puertos marítimos, para el manejo de contenedores, se utilizan caretillas apiladoras autopropulsadas, montacargas como se les conoce, para el manejo de bultos grandes sueltos, bultos paletizados y los pequeños contenedores aéreos.
- **Balanzas o Pesas:** El peso de la mercancía es determinante en el flete que se cobra al embarque aéreo, (excepto en los casos de mercancías voluminosas), por lo cual este equipo es indispensable al momento de recibir la mercancía. Igualmente se utiliza para pesar las mercancía entregadas, cuando existe evidencia de robos o faltantes; ya que el peso se utiliza en el trámite de compensaciones por faltantes de mercancías.
- **Camiones:** Tanto para el movimiento de mercancías dentro del aeropuerto, como para transportarlas desde o hacia fuera del mismo, los operadores logísticos utilizan una gama de camiones de diferentes capacidades dependiendo de sus necesidades. Estos medios de transporte van desde los "Trucks" para remolcar contenedores, hasta una gama de "pick ups", paneles, camiones y camioncitos, todos debidamente autorizados por las autoridades del aeropuerto para transportar las mercancías dentro del mismo.

c. Administración

Las estructuras administrativas de los operadores logísticos del Aeropuerto de Tocumen, corresponden a empresas privadas organizadas para manejar los recursos humanos, materiales y equipos, con la finalidad de cumplir su objetivo principal de recibir, almacenar y embarcar mercancías.

Estas operadoras de la logística del transporte aéreo, se manejan en Forma autónoma, de acuerdo a su volumen de movimiento y a su relación con la línea aérea a la cual presta servicios logísticos.

Por lo general, en su estructura se encuentran algunos cargos administrativos de tipo general como son: La Gerencia, el Departamento de Ventas, el Departamento de Contabilidad, Secciones Operativas, Almacenamiento, Transporte y Seguridad.

En cambio es difícil encontrar departamentos especializados como: Recursos Humanos, Auditoria, Relaciones Publicas, Planificación, etc. Igualmente se nota la ausencia de acciones modernas de administración empresarial, de estrategias, calidad total, excelencia en la prestación de servicios, asesorías en ofertas de fletes, asesoría en interconexiones de las cargas, en sistemas de embalajes, etc.

También podemos notar que los diferentes niveles jerárquicos y operativos son ejercidos por una o dos personas, sin la presencia de Sub Gerentes, Contadores y Secretarias Ejecutivas; de tal forma que el personal realiza labores operativas y administrativas simultánea e indistintamente, sin que exista una demarcación de los niveles administrativos, ni una reglamentación de los deberes y autoridad del personal que ejerce cada cargo.

d. Recursos Humanos

Este aspecto administrativo, que a nuestro entender es el más importante de la cadena logística, está compuesto por las personas que se desempeñan en las labores administrativas y operativas de los operadores de carga en el Aeropuerto de Tocumen.

Al respecto podemos observar que aunque la mayoría de este personal presenta la debilidad de no estar profesionalizado en carreras superiores de Comercio Exterior; en cambio presentan la fortaleza de una permanencia estable que garantiza un conocimiento real, aunque empírico, de las labores que realiza. Otra observación relativa a las agencias de carga en el aeropuerto de Tocumen es que no cuentan con el número adecuado de personal necesario para brindar atención eficiente a los usuarios que acuden a embarcar o retirar sus

mercancías. Si bien un personal versátil, y que pueda desarrollar más de una tarea, es una fortaleza para la empresa; también debe procurarse contar con el número adecuado del recurso humano para evitar sobrecargo de trabajo y las demoras que esta situación ocasiona para perjuicio de los usuarios.

3.3. ASPECTO DEL CONTROL Y FISCALIZACION ADUANERA

El Control aduanero se define en el artículo 15 del Decreto Ley 1 del 13 de febrero de 2008 como "el ejercicio de las facultades de la entidad regente de la actividad aduanera nacional en la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de este Decreto Ley, de sus reglamentos y demás normas reguladoras de los ingresos o salidas de mercancías, medios de transportes y personas del territorio nacional, así como de personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior".

De acuerdo al artículo 8 del RECAUCA, el control aduanero puede ser previo a que las mercancías se sometan a un régimen aduanero. También establece el control inmediato sobre las mercancías desde su ingreso al territorio aduanero y por ultimo establece el control a posteriori que se ejerce una vez realizado el levante de las mercancías.

Nuestras observaciones referentes a este tema se basan en los pasos que deben efectuar los usuarios, bajo la guía y control de la Aduana, para realizar las dos actividades básicas controladas por el sistema informático aduanero, como son el registro de los manifiestos y el despacho aduanero de las mercancías.

A. El registro de los manifiestos es una operación realizada por las compañías a áreas transportistas, sus operadores logísticos, agencias consolidadoras o empresas de correo acelerado (courriers), cuyo objetivo final es registrar en el Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA) cada uno de los embarques que llegan a la terminal de Tocumen.

   Este registro debe efectuarse previo a la declaración de cualquier régimen aduanero a que sea sometido el embarque; ya sea para su ingreso a territorio aduanero nacional, o para acogerse a los regímenes de tránsito, transbordo o depósito.

   Mediante esta información ingresada por las empresas transportistas, la Aduana adquiere la capacidad de identificar las mercancías que deberán estar sujetas a su control hasta que sean declaradas en un régimen o destinación y sean objeto de un despacho aduanero.

B. El artículo 76 del Código Aduanero Uniforme Centro Americano (CAUCA), define el "Despacho Aduanero de las Mercancías" como el conjunto de actos necesarios para someterlas a un régimen aduanero, que concluye con el levante de las mismas. Este despacho aduanero conlleva una declaración realizada en el sistema SIGA por el Agente Corredor de Aduanas como intermediario entre el importador y la Autoridad Aduanera. Una vez registrada esta declaración deben liquidarse los impuestos resultantes de la misma y como último paso se procede al retiro de las mercancías en las bodegas de los operadores logísticos del aeropuerto.

En este último paso, conocido como el levante de las mercancías, los funcionarios de la Autoridad de Aduanas proceden a la verificación física de las mercancías contra lo declarado previamente en las Declaraciones de Aduana. Igualmente se aplican y revisan medidas de control aduanero, cuarentenarios, sanitarios de AUPSA y MI AMBIENTE.

Una vez cumplido satisfactoriamente este proceso de revisión, las mercancías son puestas a la libre disposición de los importadores para su salida del Aeropuerto y libre tránsito por el territorio nacional.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Después de un extenso período de observación directa, de práctica, y de investigación hemos detectado en una serie de elementos que influyen en la parte, operativa y administrativa de los operadores logísticos del aeropuerto Internacional de Tocumen; entre los cuales destacamos la responsabilidad ante los clientes y la diversidad de criterios y tarifas en los servicios brindados.

Igualmente, detectamos debilidades de fiscalización y control en el manejo de mercancías por parte de la Autoridad Nacional de Aduanas en la Sección de Carga.

4.1 RELACION ENTRE LINEAS AEREAS Y OPERADORES LOGISTICOS.

Por medio de observaciones directas realizadas durante el trabajo diario, detectamos una relación empresarial muy particular que existe entre los operadores logísticos y las líneas aéreas que operan en el Aeropuerto Internacional de Tocumen. Por esta relación tan particular resulta complejo hacer aseveraciones relativas a las estructuras de mando y a los niveles de mando y responsabilidad de cada línea aérea y su operador.

Esta relación entre líneas aéreas y operadores logísticos, en los niveles de atención y responsabilidad con sus clientes y con las autoridades aduaneras,

pareciera estar regulada por acuerdos o contratos bilaterales privados entre las empresas involucradas en dicha relación. No existen, o por lo menos no son de dominio público, regulaciones gubernamentales que orienten o protejan a los usuarios de los servicios prestados por estas líneas aéreas y sus operadores logísticos.

Esta observación nos pareció relevante para definir a una empresa (Operador logístico o Agencia de Carga); que se caracteriza por prestar un servicio a una segunda empresa (Línea aérea), con la cual mantiene un contrato de prestación de servicios desconocido por los usuarios en cuanto a los deberes y responsabilidades de cada uno.

Para ilustrar esta observación, presentamos el ejemplo de Copa Airlines y Panama Air Cargo Terminal (PACT). Pocos usuarios conocen que esta última empresa es el operador logístico más grande que opera en el terminal de carga aérea y es el encargado de recibir y entregar la mercancía transportada por Copa Airlines, y otras líneas aéreas. Normalmente se dirigen a Copa Airlines, donde son atendidos por personal de Copa Airlines y hasta los cheques certificados, para pagar los servicios recibidos, son emitidos a nombre de Copa Airlines.

Por otro lado, si ingresamos al sistema informático de la Autoridad Nacional de Aduanas, observamos que toda la mercancía recibida por Copa Airlines y otras líneas aéreas como Avianca, Iberia, etc., son almacenadas y despachadas bajo la clave que mantiene en el sistema aduanero, la empresa Tocumen Air Cargo Terminal.

También Pudimos observar la diversidad de criterios que utilizan los operadores logísticos del Aeropuerto Internacional de Tocumen, en los procedimientos para recibir, almacenar y entregar las mercancías; incluyendo las diferentes tarifas que cobran en concepto de almacenaje y manejo de la documentación.

4.2. FISCALIZACION Y CONTROL ADUANERO

Haciendo una intervención analítica de las diferentes funciones realizadas por los funcionarios de la Administración Regional de Aduanas, Zona Aeroportuaria, podemos resaltar los aspectos relevantes, referente a los operadores logísticos. El más importante de estos aspectos es el control y la fiscalización, que las autoridades aduaneras, realizan a las operaciones que esas agencias de carga ejecutan dentro de la Sección de Carga del Aeropuerto.

Es cierto que cada uno de estos operadores cuenta con la autorización de la Autoridad Nacional de Aduanas, y su respectiva clave para ingresar al sistema SIGA, con el propósito de registrar los manifiestos de entrada y salida de carga por dicho terminal. Esta operación proporciona a la Autoridad de Aduanas un Banco de Datos de las mercancías llegadas al país, del cual son liberadas a medida que se ingresan las declaraciones de aduana registradas por los Agentes Corredores de Aduana, debidamente autorizados con una Licencia y una clave para ejecutar tal operación.

La observación sobre el rol fiscalizador de la Aduanas se debe a que el procedimiento no garantiza que toda la mercancía llegada al terminal de Tocumen sea ingresada al Sistema Integrado de Gestión Aduanera, SIGA.

En la cadena de funciones y responsabilidades están las líneas aéreas y sus operadores logísticos cuyos ingresos de mercancías al SIGA son aceptados de buena fe por la Administración aduanera, sin efectuar una fiscalización real y física sobre estas operaciones.

Se puede comparar esta acción con la fiscalización física minuciosa que se efectúa mediante el aforo físico al momento de retirar las mercancías del terminal de carga, con sus respectivas declaraciones de aduana.

A diferencia del ingreso al sistema, mediante la captura de los manifiestos, sin intervención por parte de la Aduana; el retiro de la misma mercancía requiere de la inspección previa no solo de la Autoridad de Aduana, sino de otros organismos gubernamentales como AUPSA, Ministerio del Ambiente y Cuarentena Agropecuaria, los cuales tienen presencia en la terminal de carga.

CAPITULO V

RECOMENDACIONES

En concordancia con las conclusiones a que hemos llegado en nuestro trabajo de intervención, consideramos necesario presentar las siguientes recomendaciones.

5.1. Normativa legal sobre las operaciones logísticas al transporte en el Aeropuerto Internacional de Tocumen.

Se recomienda que el Estado, por medio de las instituciones que regentan las operaciones de comercio exterior y de transporte aéreo internacional, tales como el Ministerio de Comercio e Industrias, la Autoridad de Aeronáutica Civil y la Autoridad Nacional de Aduanas, promulgue y divulgue disposiciones legales que reglamenten las operaciones logísticas del transporte aéreo internacional en el aeropuerto de Tocumen. El carácter especial de las operaciones logística en el terminal de carga aérea y la importancia que nuestro país ha dedicado a estas operaciones, amerita un estudio profundo de las relaciones de los operadores logísticos con las líneas aéreas, con la empresa Tocumen S.A., la Autoridad de Aduanas y sobre todo de la responsabilidad de cada uno con los usuarios de los servicios que se brindan en este terminal aéreo; incluyendo las tarifas de cobros por estos servicios...

Esta normativa legal debe incluir los deberes y derechos de los usuarios ante los operadores logísticos y ante las instituciones gubernamentales que, la Autoridad de Aduana, controlan y fiscalizan las actividades de estos operadores.

5.2. Control y fiscalización física de las mercancías recibidas.

Se recomienda a la Autoridad Nacional de Aduanas ejecutar acciones de control y fiscalización para garantizar que todas las mercancías que lleguen al aeropuerto de Tocumen sean ingresadas al sistema SIGA en forma expedita y bajo riguroso control aduanero.

Este control y fiscalización implican una verificación física de los embarques recibidos por los operadores logísticos, lo cual podría realizarse aleatoriamente mediante un análisis de gestión de riesgos.

Este proceso debe incluir la verificación física de las agencias desconsolidadoras y las operaciones de las empresas Courier. Este control también debe incluir la verificación física de los embarques que salen del aeropuerto mediante el régimen de tránsito o traslado hacia los recintos fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Cifuentes Gil, Rosa María: **Orientaciones para el Diseño de Proyectos de Investigación Cualitativa.** Facultad de Administración Pública, SISAT, Panamá, 2006

International Air Transport Association: **The Air Cargo Tariff,** Edición No. 43. Spanish Edition, The Netherland, 1996.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION, **The Air Cargo Tariff**, Edition No. 70, The Netherland, 2007.

Meléndez De León, Cecilia del Carmen: **Tocumen & Cargo Services Inc., Operador Logístico.** Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, Panamá, 2006.

U.S. Customs Service: Air Carrier Security Manual, USA, 2004.

INTERNET

Wikipedia. - https://es.wikipedia.org

Georgia Tech Panama. - www.logistic.gatech.pa

Secretaria de Competitividad y Logistica - www.competitividad.gob.pa

Ministerio de la Presidencia - www.presidencia.gob.pa

Tocumen S.A. Aeropuerto Intern - www.tocumenpanama.aero/

Asociación Panameña de Agencias de Carga – www.apacpanama.com

Asociación Internacional de Transporte Aéreo - www.iata.org

Asociación de Aviación Civil Internacional - www.icio.int

Secretaria de Integración Económica Centroamericana - www.sieca.com

Skyway. Directorio de Carga Aeréa. Panamá – www.skywayaircargo.com

Diario del Exportador. www.diario del exportador.com/2017

Guía de Orientación al Usuario del Transporte Aéreo. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Perú. www.mncotur.gob.pe

DECRETOS Y LEYES

Decreto Ley 1 de 2008.

- Gaceta Oficial. Autoridad Nacional de Aduanas

Ley 26 del 2016.

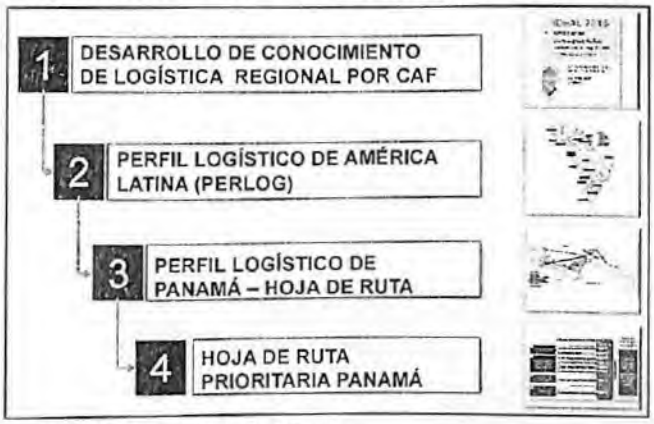
- Gaceta Oficial. Ratificación de Panamá al SIECA

ANEXO 1

Hoja de Ruta Prioritaria de desarrollo logístico de Panamá: presentación

Hoja de Ruta Prioritaria: una **guía de apoyo** para avanzar hacia la Ambición Estratégica de Panamá, y que permita un **salto cualitativo** importante ya **en el actual período de gobierno:** sentar las **bases del desarrollo como Hub Global.**

Trayectoria de CAF en el impulso a la logística: el PERLOG



Proceso de avance hacia la Hoja de Ruta Prioritaria para el desarrollo logístico de Panamá

Desde 2014, CAF impulsa el Programa de Desarrollo Logístico Regional para América Latina (CAF-LOGRA), con el objetivo de identificar, analizar, promover, realizar y difundir proyectos y programas que contribuyan al desarrollo y desempeño competitivo de los "sistemas logísticos nacionales en la región", generando conocimiento de valor diferencial y beneficios económicos, sociales, sectoriales y medioambientales que sean capitalizados por la región.

Dentro de este Programa, en el periodo 2014-2015, CAF ha elaborado el Perfil **Logístico de América Latina (PERLOG) – Parte 1**, considerando un enfoque sistémico, simultáneo y sostenible de todos los elementos del Sistema Logístico.

Contexto y marco de la logística de la Región

Formulación de la Agenda estratégica de desarrollo logístico de ALC

Sistema Logístico Regional (SILOGRA)

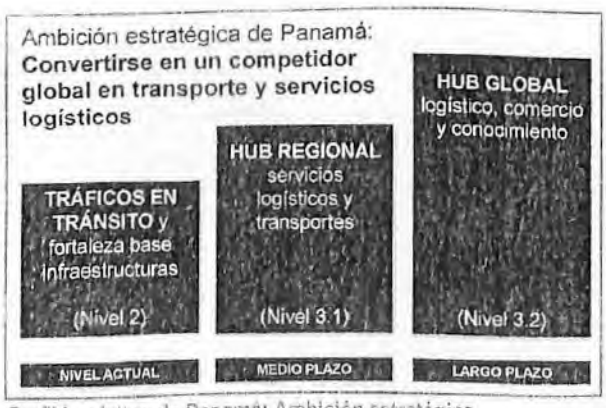
Capacidad de respuesta y dinámica logística (INDILOG)

Mapa logístico Regional (MAPLOGRA)

Cartera prioritaria de proyectos y programas (PROLOGRA)

Perfil Logístico de los ocho países - Fase 1
(México, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay)

PERLOG: Agenda de desarrollo logístico para la región de América Latina



Perfil Logístico de Panamá: Ambición estratégica

El PERLOG ha incluido la definición del **Perfil Logístico de Panamá**, que desarrolla, entre otros temas, la formulación de **ambiciones estratégicas de Panamá**, los lineamientos estratégicos y la Hoja de Ruta Logística para alcanzar esas ambiciones.

Tras la culminación del gran esfuerzo nacional de ampliación del Canal, Panamá se enfrenta al reto de una nueva etapa de desarrollo logístico: rentabilizar su posicionamiento geoestratégico, y convertir la logística en desarrollo socioeconómico.

En el marco de la socialización del Perfil Logístico, **ha surgido la necesidad de proceder al desarrollo de la propuesta de avance incluida en el Perfil Logístico de Panamá incluido en el PERLOG – Fase 1.** Ese desarrollo ha de estructurarse en una **Hoja de Ruta Prioritaria para el desarrollo logístico** de **Panamá**, que constituye el objetivo del presente documento.

Proceso general de elaboración de la Hoja de Ruta Prioritaria, en tres pasos

1 Base de Partida.
Perfil Logístico de Panamá – Hoja de Ruta
Otros documentos (PNlog, planes, proyectos...)

→ **Lista previa prioridades para Evaluación (21)**

2 Talleres de Reflexión Estratégica + Entrevistas líderes de opinión públicos y privados

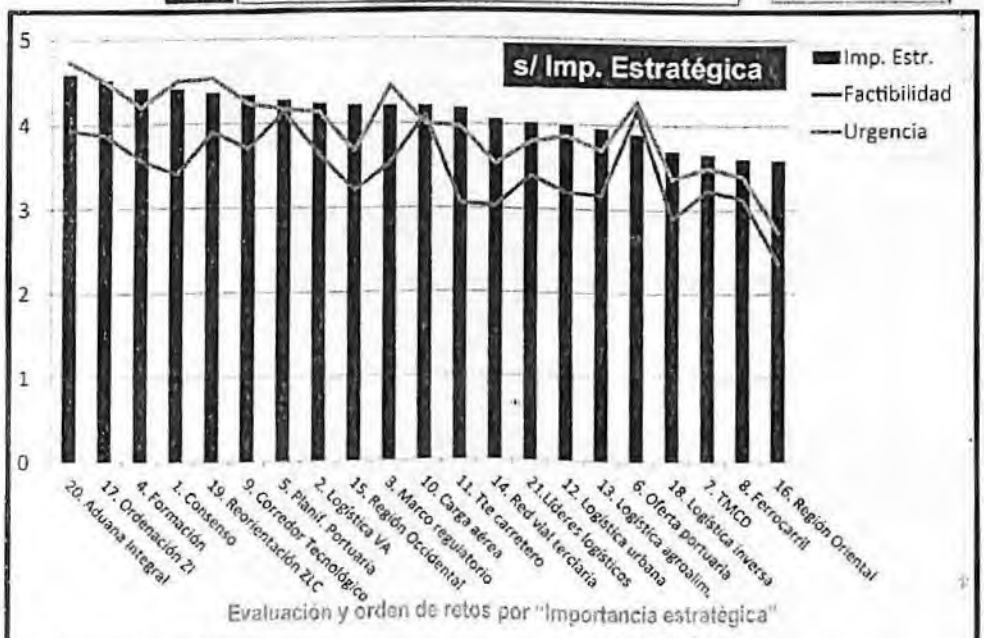
→ **Lista corta de prioridades (14)**

3 Hoja de Ruta Prioritaria

→ **Propuesta a Gabinete Logístico:**
4 Conjuntos- 8 Retos- 25 Actuaciones

El paso central, el 2, consistió en un **proceso de evaluación y priorización de los retos estratégicos** a los que se enfrenta la logística de Panamá:, mediante:

- **Dos Talleres de Reflexión Estratégica**, uno Preliminar con representantes fundamentalmente pertenecientes al sector público, y otro de Evaluación, con representantes del sector privado.
- **Entrevistas en profundidad a líderes de opinión** sobre el sector logístico, con mayor nivel de matización.

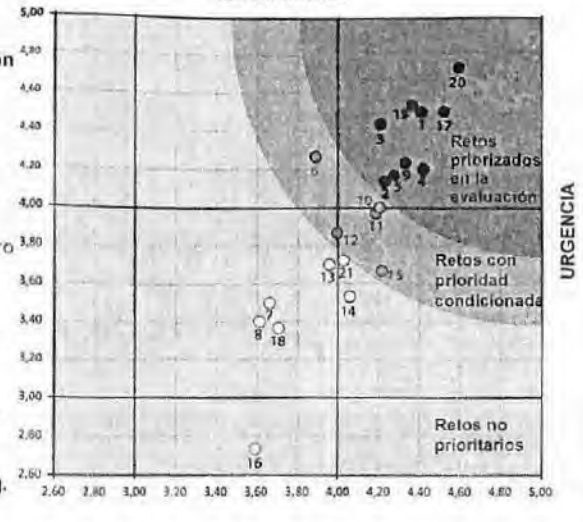


Evaluación y orden de retos por "Importancia estratégica"

Criterios de evaluación de Retos estratégicos aplicados en los Talleres de Evaluación

- **Importancia e Impacto estratégico**
- **Factibilidad**
- **Urgencia**

1. **Consenso estratégico**
2. **Desarrollo logística valor añadido**
3. **Mejora marco regulatorio**
4. **Formación, capacitación, innovación**
5. **Planificación Sistema Portuario**
6. Mejora oferta portuaria
7. Transporte Marítimo Corta Distancia
8. Mejora sistema ferroviario
9. **Integración tecnológica Corredor Interoceánico**
10. Estrategia carga aérea
11. Competitividad transporte carretero
12. Logística distribución urbana mercancías
13. Logística agroalimentaria
14. Red vial terciaria integrar regiones
15. Desarrollo Región Occidental
16. Desarrollo Región Oriental
17. **Ordenar y gestionar Zona Interoc.**
18. Desarrollo logística inversa
19. **Reorientación ZLC**
20. **Sistema Operación aduanera integ.**
21. Fomento líderes logísticos globales



Posicionamiento de retos según "Importancia versus Urgencia"

Resultados:

- **Retos priorizados en la evaluación**: Consenso, Logística de Valor Añadido, Marco Regulatorio, Formación, Planificación portuaria, Corredor Tecnológico, Aduana integral, Reorientación de la ZLC y Ordenación de la Zona Interoceánica.
- **Retos con prioridad condicionada**: Oferta portuaria, Estrategia Carga Aérea, Transporte carretero, Logística urbana y Desarrollo Región Occidental.
- **Retos no prioritarios**: Líderes globales, Logística inversa, Región Oriental, Red vial terciaria, Logística agroalimentaria, Transporte ferroviario, TMCD.

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Hoja de Ruta Prioritaria de desarrollo logístico de Panamá

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Hoja de Ruta Prioritaria: una **guía de apoyo** para avanzar hacia la Ambición Estratégica de Panamá, y que permita un **salto cualitativo** importante ya **en el actual período de gobierno:** sentar las **bases del desarrollo como Hub Global**

Despliegue de la Hoja de Ruta Prioritaria: 4 Conjuntos de intervenciones, 8 Retos Estratégicos Prioritarios y 25 Actuaciones (17 prioritarias y 8 complementarias)

Conjunto I de intervenciones de alto impacto: INSTITUCIONALIDAD Y FORMACIÓN

Reto 1: Gran consenso estratégico, y modernizar institucionalidad y marco regulatorio	**Actuación 1.1: Plan Estratégico de Logística** **Actuación 1.2: Estructuración del Clúster de Coordinación Logística** **Actuación 1.3: Mejora del marco regulatorio**
Reto 2: Planificación de formación integral de RRHH necesarios para alcanzar la ambición	**Actuación 2.1: Planificación estratégica integral de formación** Actuación 2.2: Participación en el Programa regional de formación

Conjunto II de intervenciones de alto impacto: REFUERZO DEL SUBSISTEMA DEL HUB CENTRAL DE LA ZONA INTEROCEÁNICA

Reto 3: Competitividad del Sistema Portuario	**Actuación 3.1: Planificación portuaria integral** **Actuación 3.2: Desarrollo de nuevos centros portuarios** Actuación 3.3: Liderazgo en el Programa Regional de TMCD
Reto 4: Desarrollo de Logística de Valor Añadido con base en el Sector Marítimo y la Zona Interoceánica	**Actuación 4.1: Plan Maestro de la Zona Interoceánica** **Actuación 4.2: Estructuración clústeres Logística Valor Añadido** **Actuación 4.3: Estrategia de Logística urbana en AM Panamá** **Actuación 4.4: Plataforma de Distribución Urbana** Actuación 4.5: Lineamientos de logística inversa Actuación 4.6: Programa de Gobernanza de cadenas internacionales
Reto 5: Carga Aérea y Logística Aeroportuaria	**Actuación 5.1: Centro de Carga Aérea - Zona Franca Aeroportuaria** **Actuación 5.2: Estructuración de la Comunidad Carga Aérea**
Reto 6: Integración Tecnológica Corredor Interoceánico	**Actuación 6.1: Corredor Tecnológico de la Zona Interoceánica**

Conjunto III de intervenciones de alto impacto: INTEGRACIÓN LOGÍSTICA NACIONAL

Reto 7: Desarrollo Logístico de la Región Occidental	**Actuación 7.1: Complejo logístico de Región Occidental** **Actuación 7.2: Centro Aduanero Logístico de Paso Canoas** Actuación 7.3: Aplicación Programa Logística agroalimentaria Actuación 7.4: Programa de mejora de la red vial terciaria Actuación 7.5: Modelo de Truck Centers y localizaciones Actuación 7.6: Estructuración del Corredor Tecnológico Mesoamericano

Conjunto IV de intervenciones de alto impacto: COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA DEL COMERCIO EXTERIOR

Reto 8: Sistema de Operación Aduanera Integral	**Actuación 8.1: Impulso Plan Estratégico Autoridad Nacional Aduanas** **Actuación 8.2: Reorientación estratégica de la Zona Libre de Colón**

Conjuntos de Intervenciones de alto impacto

Conjunto I de Intervenciones de alto impacto: INSTITUCIONALIDAD Y FORMACIÓN

OBJETIVO

PREPARAR INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVAMENTE EL PAÍS PARA LA AMBICIÓN ESTRATÉGICA

RETOS ESTRATÉGICOS

1. GRAN CONSENSO ESTRATÉGICO
2. FORMACIÓN INTEGRAL DE RR.HH.

Objetivo: Tras la ampliación del Canal, es necesario preparar institucional, organizativa y formativamente el país para la consecución de la ambición estratégica.

Aportación a la ambición estratégica: Este conjunto reúne los retos y actuaciones más superestructurales de la propuesta de la HdRP:consecución del consenso logístico básico requerido a largo plazo (una gran "alianza público-privada por la logística" a escala nacional), su institucionalización, adecuación del marco reglamentario y legislativo y su modernización para ajustarlo a las necesidades del enfoque estratégico, y la formación y capacitación de los recursos humanos necesarios para afrontar la maduración del sistema logístico.

Conjunto II de Intervenciones de alto impacto: Refuerzo SUBSISTEMA CENTRAL Hub Panamá

OBJETIVO

UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE COMPETITIVIDAD EN EL SUBSISTEMA LOGÍSTICO CENTRAL, CON PROYECCIÓN GLOBAL

RETOS ESTRATÉGICOS

3. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA PORTUARIO
4. DESARROLLO LOGÍSTICA DE VALOR AÑADIDO
5. CARGA AÉREA Y LOGÍSTICA AEROPORTUARIA
6. INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA CORREDOR INTEROCEÁNICO

Objetivo: Potenciar y desarrollar una estrategia integral de competitividad en el subsistema logístico central, columna vertebral del sistema logístico panameño de Comercio Exterior, con proyección global

Aportación a la ambición estratégica: El Hub central de Panamá constituye en subsistema básico en que se basa el posicionamiento estratégico actual y futuro del país, y la base de implantación de actividades logísticas de Valor Añadido, que han de traducir ese potencial logístico en desarrollo socioeconómico para Panamá. La competitividad de este subsistema va a ser clave en el progreso en la evolución desde la situación actual, básicamente un hub de tránsito, a un verdadero hub logístico global.

Conjunto III de Intervenciones de alto impacto: INTEGRACIÓN LOGÍSTICA NACIONAL

OBJETIVO

EXTENDER LOS EFECTOS DEL DESARROLLO LOGÍSTICO AL CONJUNTO DEL PAÍS, E INTEGRARLO CON OTROS SECTORES ESTRATÉGICOS Y REGIONES

RETO ESTRATÉGICO

7. DESARROLLO LOGÍSTICO DE LA REGIÓN OCCIDENTAL

Objetivo: Extender los efectos del desarrollo logístico al conjunto del país, tratar de reducir la tendencia a la dualización logística del país, e integrarlo con otros sectores estratégicos y regiones no centrales.

Aportación a la ambición estratégica: Este Conjunto incluye el reto de equilibrar y difundir el desarrollo logístico al conjunto del país, tratando de evitar un crecimiento excesivamente desequilibrador de su hub central en detrimento del resto del sistema nacional.

Para que el objetivo tenga el máximo de incidencia es muy importante también impulsar el desarrollo logístico de los sectores y regiones menos centrales.

Conjunto IV de Intervenciones de alto impacto: Competitividad Logistica COMERCIO EXTERIOR

OBJETIVO

MEJORA DEL MARCO DE LA LOGÍSTICA DEL COMERCIO EXTERIOR COMO NEXO CON LA ESTRATEGIA DE HUB Y LOS SECTORES BÁSICOS DE LA ECONOMÍA NACIONAL

RETO ESTRATÉGICO

8. SISTEMA DE OPERACIÓN ADUANERA INTEGRAL

Objetivo: Mejorar del marco de la logística del comercio exterior, como nexo entre la logística de hub y los sectores básicos de la economía nacional.

Aportación a la ambición estratégica: El salto cualitativo de madurez que ha de dar el sistema logístico de Panamá no podrá abordarse sin una mejora sustancial del sistema aduanero, definido sobre bases de competitividad en la facilitación del comercio exterior, transparencia y modernización general, un sistema operativo integrado a la altura de las ambiciones del país en logística.

Esta mejora del sistema aduanero afecta e implica a la práctica totalidad del sistema logístico panameño.

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 1: Gran Consenso Estratégico, y modernizar institucionalidad y marco regulatorio

Formulación del Reto 1 – Gran Consenso Estratégico: Consolidar un gran consenso estratégico público privado a largo plazo para alcanzar la ambición estratégica, y modernizar la institucionalidad logística y marco regulatorio para ello.

Punto de partida:

La logística de Panamá ingresa, con la ampliación del Canal, en una nueva etapa, presidida por retos de maduración y por un marco global muy competitivo. Para avanzar en esa nueva etapa se requiere partir de un gran consenso, un gran acuerdo que consolide la alianza público-privada nacional por la ambición logística, consensuada de forma que pueda mantenerse a medio y largo plazo por encima de cambios políticos. Este reto ha sido evaluado como el más importante en todo el proceso de valoración, tanto por los representantes de los organismos públicos implicados en la logística como de los representantes de gremios y asociaciones privadas del sector.

Conceptualización del Reto:

El reto de consenso puede componerse de tres grandes pilares: el acuerdo con los grandes lineamientos estratégicos de desarrollo logístico, la consolidación de la institucionalidad público-privada en la que se base la estrategia, y la consiguiente modernización administrativa y del marco regulatorio de la logística para alinearlo a los ejes básicos estratégicos acordados.

Punto de llegada:

Esos tres pilares configurarán el gran consenso requerido, sostenido en el tiempo, para el desarrollo hacia la ambición logística.

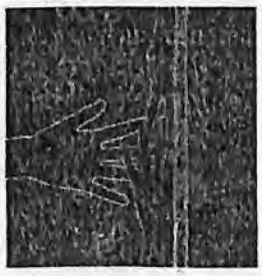
Conjunto I: Institucionalidad y Formación

Reto 1: Gran consenso estratégico, y modernizar institucionalidad y marco regulatorio

PUNTO DE PARTIDA

ANTE UNA NUEVA ETAPA ESTRATÉGICA (Ampliación Canal)

- Estrategia consensuada C-M-L Plazo
- Convergencia de actores



- Clúster logístico nacional
- Modernización administrativa

PUNTO DE LLEGADA

CONSENSO PÚBLICO-PRIVADO SOSTENIDO

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

El Reto 1 contempla tres actuaciones prioritarias principales, coordinadas e interrelacionadas: una de consenso estratégico, otra de organización y otra de actualización de la normativa conforme a dicho consenso:

	Actuaciones	Alcances	Principales Características							
1.1	Plan Estratégico de Logística	• En proceso de preparación • A consolidar marco legal e institucional sostenible en el tiempo	**16**	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Plan		GL-Sector privado				
1.2	Estructuración del Clúster de Coordinación Logística	• Consolidar institucionalización logística, público-privada • Fortalecimiento Gabinete Logistico	16	**17**	**18**	19	20	21	22	23
			Pr	Fort. Instit.		GL-Sector privado				
1.3	Mejora del marco regulatorio	• Necesario importante ajuste normativo, en múltiples sectores • Modernizar sistema administrativo al nivel de ambición	**16**	**17**	**18**	**19**	20	21	22	23
			Pr	Fort. Instit.		GL-Otras administraciones				

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 2: Formación integral de Recursos Humanos

Formulación del Reto 2 – Formación integral de Recursos Humanos: Planificar de forma consensuada la **formación integral de los RRHH** necesarios para alcanzar la ambición.

Punto de partida:

En Panamá viene poniéndose de manifiesto la necesidad de formación y capacitación generalizada de logística a todos los niveles requeridos, pero siguen existiendo grandes desajustes entre oferta y demanda de esta formación.

Al afrontar esta nueva etapa de desarrollo logístico, esa necesidad se va a incrementar ante la envergadura de los nuevos requerimientos de competitividad, lo que exige afrontar de forma planificada y consensuada la resolución del reto.

Conceptualización del Reto:

La formación ha de desarrollarse, de forma equilibrada, en los tres grandes niveles de demanda: académica, técnica y de capacitación laboral, y ha de planificarse en base a procesos consensuados entre los grandes sectores de demanda púbico-privada y los centros de oferta de formación.

En esta área, la innovación ha de constituir un componente fundamental del proceso de generación de conocimiento en un país que aspira a convertirse en un hub global: Panamá, en este sentido, ha de avanzar hacia lograr el nivel de Centro de Conocimiento Logístico de América Latina, para lo que el intercambio de experiencias e información con los países de la región es muy importante.

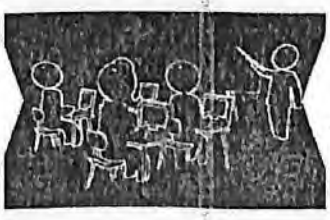
Conjunto I: Institucionalidad y Formación

Reto 2: Planificación de formación integral de RRHH necesarios para alcanzar la ambición

PUNTO DE PARTIDA

NECESIDAD DE RRHH DE "CLASE MUNDIAL"

- Niveles: Académico / Técnico / Capacitación
- Ajuste oferta/demanda
- Innovación



- Centro de Conocimiento Logístico de América Latina
- Reclog

PUNTO DE LLEGADA

PLANIFICACIÓN CONSENSUADA DE LOS RRHH NECESARIOS PARA LA AMBICIÓN

Punto de llegada:

Lograr una planificación consensuada de los Recursos Humanos al nivel requerido para avanzar hacia la ambición logística.

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

El Reto 2 se desarrollará a través de dos actuaciones prioritarias coordinadas, una prioritaria (planificación concertada) y otra complementaria (intercambio de experiencia a escala regional):

	Actuaciones	Alcances	Principales Características							
2.1	Planificación estratégica integral de formación	• Desarrollo de nueva oferta a todos los niveles • Compromisos PP, competencias y financiación	16	**17**	18	19	20	21	22	23
			Pr	Plan	SENACYT-GL-Sector privado					
2.2	Participación en el Programa regional de formación	• Intercambio experiencias y ejemplos de éxito • Red Conocimiento, Investigación y Formación (RECLOG)	16	17	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**
			Com	Programa	SENACYT-GL-Sector privado					

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 3: Competitividad del Sistema Portuario

Formulación del Reto 3 – Competitividad del Sistema Portuario: Poner el **sistema portuario nacional**, centro del sistema logístico, a la altura del reto estratégico

Punto de partida:

El sistema portuario panameño moderno fue estructurado en los años 2000, respondiendo a las necesidades de gestión nacional del sistema canalero, y enfocado principalmente a la captación de tráficos de transhipment. En este tiempo, el marco de referencia ha cambiado de forma significativa, tanto por los efectos por la ampliación del Canal como por los cambios en el comercio internacional.

Conceptualización del Reto:

El sector marítimo-portuario constituye el "corazón" del sistema logístico de Panamá. Por lo tanto, su actualización y planificación a largo plazo es una de las primeras exigencias de la ambición estratégica. Esta actualización pasa por la revisión del nuevo marco competitivo, nuevos centros portuarios, una operativa más competitiva, diseñar las nuevas concesiones necesarias, potenciar nuevos tráficos como el TMCD, competitividad de los servicios, revisión del modelo de gobernanza y gestión, o reserva estratégica de áreas para nuevos puertos. Y todo ello requiere una actualización del marco estratégico del sistema portuario integrado.

Conjunto II: Refuerzo Subsistema Central Hub

Reto 3: Poner el sistema portuario nacional a la altura del reto estratégico

PUNTO DE PARTIDA

SISTEMA ESTRUCTURADO EN LA PASADA DÉCADA

- Amenazas de competencia
- Necesidad diversificación segmentos mercado
- Renovación de concesiones

- Planificación integrada del sistema
- Reserva estratégica de áreas portuarias
- Gestión competitiva

PUNTO DE LLEGADA

SISTEMA PORTUARIO INTEGRADO 2.0

Punto de llegada:

El resultado sería un sistema portuario adaptado al nuevo marco interno y externo, un "Sistema Portuario integrado 2.0".

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

Este reto podría desarrollarse con 3 actuaciones principales, 2 de ellas prioritarias (la revisión del marco estratégico integrado del sistema portuario, y el desarrollo a corto plazo de nueva oferta portuaria) y una complementaria (impulso al desarrollo del TMCD):

	Actuaciones	Alcances	Principales Caracteristicas							
3.1	Planificación portuaria integral	• Respuesta a cambios comercio internacional • Mejora sistemas de gestión, reservas estratégicas portuarias	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Plan	AMP-ACP-Gremios-GL					
3.2	Desarrollo de nuevos centros portuarios	• Pto. Corozal, Terminal RoRo, Industrias Marítimas auxiliares, Puertos multipropósito Pacífico (Armuelles, Vacamonte)	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Proyecto	ACP-AMP					
3.3	Liderazgo en el Programa Regional de TMCD	• Clave para hinterland estratégico de Hub • Incentivar capacidades empresariales	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Programa	AMP					

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 4: Desarrollo de Logística de Valor Añadido con base en el Sector Marítimo y la Zona Interoceánica

Formulación del Reto 4 - Desarrollo de Logística de Valor Añadido con base en el Sector Marítimo y la Zona Interoceánica: Desarrollar estratégicamente la **logística de valor añadido** en Panamá, y planificar y gestionar la **Zona Interoceánica** como ámbito logístico estratégico de clase mundial.

Punto de partida:

La logística de valor añadido constituye el nexo entre el potencial de Panamá y el desarrollo económico en el país. La necesidad de atraer y fijar estas actividades aparece de forma sistemática en todos los documentos de planificación. Para ello, Panamá posee una base de oferta de un gran valor estratégico, la Zona Interoceánica, factor clave de competitividad del país en la nueva etapa.

Conceptualización del Reto:

Para afrontar el reto, Panamá parte de una posición de demanda muy competitiva, basada en su posicionamiento estratégico, las infraestructuras de su hub central y su red de plataformas y servicios. Pero necesita, asimismo, organizar el desarrollo de la demanda a través de sus clústeres estratégicos, de forma proactiva y sistemática, así como mejorar su conectividad marítima y terrestre con su entorno regional. Para todo ello, es necesario un proceso de planificación y organización de la gestión de todos los aspectos que se refieren a la logística de hub, de valor añadido y logística urbana y metropolitana.

Punto de llegada:

Una planificación ordenada, integral y consensuada para el desarrollo de logística de valor añadido, basada en el aprovechamiento estratégico de la Zona Interoceánica.

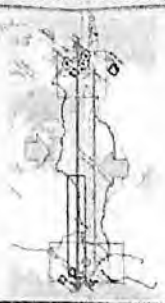
Conjunto II: Refuerzo Subsistema Central Hub

Reto 4: Desarrollo logística de valor, basada en el sector marítimo y la Zona Interoceánica

PUNTO DE PARTIDA

ZONA DE ALTO VALOR ESTRATÉGICA, SIN CONSENSO DE DESARROLLO

Oferta:
- Redes transporte
- Multimodalidad sea-air
- Plataformas
- Servicios VA
- Tecnología



Demanda:
- Logística Hub
- Logística Valor Añadido
- Logística urbana

PUNTO DE LLEGADA

PLANIFICACIÓN DEL APROVECHAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA ZONA INTEROCEÁNICA

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

El Reto 4 se despliega mediante 6 actuaciones principales; 4 prioritarias (planificación de la Zona Interoceánica y estructuración de los clústeres estratégicos, y racionalización de la logística metropolitana de Panamá) y 2 complementarias.

	Actuaciones	Alcances	Principales Características							
4.1	Plan Maestro de la Zona Interoceánica	• Recurso estratégico Panamá: ventaja competitiva • Base plataformas logísticas y productivas «clase mundial»	**16**	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Plan		GL-ACP-MEF (UABR)				
4.2	Estructuración clústeres Logística Valor Añadido	• Estructuración y desarrollo. Focalización en nichos detectados. • Programa regional Clusterización-Internacionalización	16	**17**	**18**	19	20	21	22	23
			Pr	Gest-Mark.		GL-ACP-Aer.Toc.-Grem.				
4.3	Estrategia de Logística urbana en AM Panamá	• Enfoque integral: estructura, distribución, plataformas • Intercambio experiencias LATAM, de gran importancia	16	**17**	18	19	20	21	22	23
			Pr	Estr. Interv.		MIVIOT-Grem-ATTT-Metro				
4.4	Plataforma de Distribución Urbana	• Mejora distribución de mercancías en centro metropolitano • Búsqueda de sinergias con otros desarrollos urbanos	16	17	**18**	**19**	20	21	22	23
			Pr	Proyecto		MIVIOT-Grem-ATTT-Metro				
4.5	Lineamientos de logística inversa	• Principalmente en marco de logística urbana • Potencial de Panamá como Hub logística inversa	16	17	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**
			Cont	Programa		GL-Gremios				
4.6	Programa de Gobernanza de cadenas internacionales	• Alianzas globales y latinas para fijar líderes en Panamá • Importante: intercambios experiencias en LATAM.	16	17	18	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**
			Cont	Programa		GL-Gremios				

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 5: Carga Aérea y Logística Aeroportuaria

Formulación del Reto 5 - Carga Aérea y Logística Aeroportuaria: Desarrollar la carga aérea y logística aeroportuaria como el otro gran pilar sustentador del Hub global

Punto de partida:

La carga aérea y la logística aeroportuaria constituyen un importante componente de toda estrategia de hub, aunque su aportación sea cualitativa, y no cuantitativamente significativa. El Aeropuerto de Tocumen parte de un posicionamiento competitivo muy positivo para consolidarse como uno de los mayores aeropuertos en carga aérea de América Latina.

La estrategia de logística aérea de Panamá se encuentra ya definida, pero está pendiente de desarrollo tanto en sus principales infraestructuras especializadas como en la oferta adecuada de servicios y procesos.

Conceptualización del Reto:

La implementación de la estrategia de logística aeroportuaria requiere acciones tanto de desarrollo de oferta de infraestructuras (Centro de Carga Aérea, posible Zona Franca, conexiones viales, acondicionamiento del entorno), como de condiciones de servicios y procesos (mejora y competitividad de procesos, servicios, marketing y comercialización, fijación y desarrollo de logística de valor, etc.). Ello requiere una estrategia colaborativa entre todos los sectores implicados, que suele articularse a través de un Clúster que sería necesario estructurar en la presente etapa.

Conjunto II: Refuerzo Subsistema Central Hub

Reto 5: Desarrollo carga aérea y logística aeroport. como otro gran pilar del Hub global

PUNTO DE PARTIDA

BASES PARA EL DESARROLLO ESTRATÉGICO DE LA CARGA AÉREA

Infraestructuras ("hardware"):
- Centro Carga Aérea-Zona Franca,
- Accesos
- Entorno

Marketing y gestión ("software"):
- Clúster Carga Aérea
- Marketing y comercialización

PUNTO DE LLEGADA

OFERTA INTEGRAL COMPETITIVA PARA EL DESARROLLO DE LA CARGA AÉREA

Punto de llegada:

Sobre la base de la estrategia ya definida, Panamá contaría con una oferta integral competitiva para el desarrollo de la carga aérea, como apoyo a la estrategia general de hub.

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

El Reto 5 se desarrollará a través de dos actuaciones prioritarias coordinadas, una relativa a las infraestructuras (Centro de Carga Aérea) y otra a aspectos de marketing, servicios y procesos:

	Actuaciones	Alcances	Principales Características							
5.1	Centro de Carga Aérea - Zona Franca Aeroportuaria	• Centro Carga Aérea-Zona Franca, accesos, entorno • Posibilidad de desarrollo a corto plazo	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Proyecto		Aer.Tocumen-ANA-Grem.				
5.2	Estructuración de la Comunidad Carga Aérea	• Estrategias potenciamiento tráficos y servicios («software»): • Desarrollo rutas y tráficos, SLVA, Branding y Marketing	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Gest-Mark.		Aer.Tocumen-Gremios				

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 6: Integración Tecnológica del Corredor Interoceánico

Formulación del Reto 6 - Integración Tecnológica del Corredor Interoceánico: Desarrollo e **integración tecnológica del Corredor Logístico Interoceánico**, como palanca tecnológica para la competitividad de Panamá

Punto de partida:

Panamá tiene una gran concentración de procesos y tráficos en un corredor central, el Interoceánico, pero existe una notable descoordinación de información y complejidad de procesos en torno al mismo. La integración tecnológica de ese Corredor viene siendo reclamada desde múltiples sectores y perspectivas, ha sido seleccionada como uno de los ejes de actuación de ANA, y ha sido reafirmada en todo el proceso de evaluación de la presente HdRP.

Conceptualización del Reto:

Este reto constituye a la vez una necesidad estratégica, exigido por toda la comunidad logística, y una gran oportunidad de dar un gran avance en la tecnologización de la logística panameña. Mediante esta intervención, se actúa sobre la columna vertebral del sistema logístico nacional, y su extensión futura a la totalidad sería factible. Es un proyecto que va a permitir pasar del "*Port Community*" al "*Logistic Community*", y avanzar hacia una "Aduana sin papeles", objetivo políticamente formulado en el país.

La integración tecnológica requerirá un equipamiento tecnológico en todo el corredor (puertos, carretera troncal, aeropuerto, Canal, plataformas logísticas y zonas francas...), propiciará la integración de sistemas de información y facilitación del comercio, y la trazabilidad documental y física de mercancías y medios de transporte en el Corredor.

Conjunto II: Refuerzo Subsistema Central Hub

Reto 6: Desarrollo e integración tecnológica del Corredor Logístico Interoceánico

PUNTO DE PARTIDA

DISPERSIÓN Y NO INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA DEL SISTEMA LOGÍSTICO

Del *Port Community* al *Logistic Community*

"Aduana sin papeles"

- **Equipamiento tecnológico** del corredor (puertos, carretera troncal, plataformas logísticas y zonas francas, etc.)
- **Trazabilidad** documental y Trazabilidad física (mercancías y medios de transporte)
- **Integración de sistema** de información

PUNTO DE LLEGADA

UN "CORREDOR" DIGITAL DE ALTA COMPETITIVIDAD GLOBAL

Punto de llegada:

Mediante las actuaciones de este reto, Panamá contaría con un "Corredor digital" de alta competitividad, que reforzaría su posicionamiento competitivo, y serviría de referencia al conjunto de la Región.

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

Este reto se despliega en una sola actuación, de carácter prioritario

	Actuaciones	Alcances	Principales Características							
			16	17	18	19	20	21	22	23
6.1	Corredor Tecnológico de la Zona Interoceánica	• Integración de sistemas e Integración informativa • Trazabilidad mercancías y medios tte.	Pr	Proyecto		GL-ANA-ACP-AMP-AIG-Grem.				

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 7: Desarrollo Logístico de la Región Occidental

Formulación del Reto 7 - Desarrollo Logístico de la Región Occidental: Impulsar la **integración logística nacional transversal**, con la logística como gran componente del desarrollo integral de la **Región Occidental**

Punto de partida:

Una característica básica del sistema logístico de Panamá es el riesgo de dualización entre un sistema central, el hub Interoceánico, de alto nivel global y con unas infraestructuras y servicios altamente competitivos, y el resto del país, tanto en términos territoriales como socioeconómicos, con una logística mucho más básica y menos desarrollada. El avance hacia la ambición logística de Panamá ha de tener lineamientos de intervención para un desarrollo integrado de la logística nacional de Panamá. Entre las posibles actuaciones, se ha evaluado que las que afectan a la Región Occidental pueden contribuir a generar un polo logístico regional que contribuya a equilibrar "transversalmente" dicho desarrollo, difundiendo posteriormente sus experiencias el resto del país.

Conceptualización del Reto:

La Región Occidental constituye, además, la conexión con Centroamérica a través del Corredor Mesoamericano, con lo que su desarrollo contribuirá a extender el radio de influencia terrestre del hub de Panamá. Para el desarrollo logístico de la Región Occidental, se tratará de impulsar sus principales líneas de potencial logístico: Logística vinculada a los flujos interoceánicos (Puerto Armuelles); Logística vinculada a los tráficos fronterizos (Paso de Canoas). Y Logística agroalimentaria, uno de los ejes principales de desarrollo del país. Y, para ello, se contribuirá con una mejora selectiva de la accesibilidad terrestre para potenciar nodos logísticos regionales de concentración de servicios.

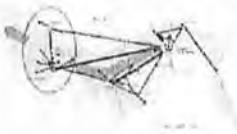
Conjunto III: Integración Logística Nacional

Reto 7: Integración logística transversal, desarrollando logística de Región Occidental

PUNTO DE PARTIDA

RIESGO DE DUALIZACIÓN LOGÍSTICA EN PANAMÁ

Integración transversal y con Centroamérica



Componentes logísticos regionales:
- Logística aduanera
- Puerto Armuelles + Zona Franca
- Canal Seco
- Logística agroalimentaria

PUNTO DE LLEGADA

UN POLO LOGÍSTICO QUE CREE UNA TENSIÓN DE INTEGRACIÓN TRANSVERSAL

Punto de llegada:

Potenciamiento de un polo logístico en la Región Occidental que contribuya a la integración transversal del país.

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

El Reto 7 se desarrollará a través de 6 actuaciones, dos de ellas prioritarias y cuatro complementarias:

	Actuaciones	Alcances	Principales Características							
7.1	Complejo logístico de Región Occidental	• Pto Armuelles, Zona Franca, Canal Seco • Creando un eje dinámico con Ciudad de Panamá	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Proyecto		AMP-MICI-ANA-Gremios				
7.2	Centro Aduanero Logístico de Paso Canoas	• Con perspectiva binacional con Costa Rica. • Desarrollo complementario logístico asociado al paso	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Proyecto		ANA-MOP-MICI-Gremios				
7.3	Aplicación Programa Logística agroalimentaria	• Agrocentros, potenciamiento cadenas comercio internacional • Integración con la logística regional.	16	17	18	19	20	21	22	23
			Com	Programa		MIDA-MEF-C.Frio-MICI-Grem.				
7.4	Programa de mejora de la red vial terciaria	• Clave para integración logística territorios menos conectados. Basado en un proceso de planeamiento vial escala nacional	16	17	18	19	20	21	22	23
			Com	Programa		MOP-ATTT-Metro				
7.5	Modelo de Truck Centers y localizaciones	• Centros de servicios al transporte carretero • Seleccionar localizaciones que potencien eje Mesoamérica	16	17	18	19	20	21	22	23
			Com	Programa		MOP-ATTT-Metro				
7.6	Estructuración del Corredor Tecnológico Mesoamericano	• Extensión del Corredor Zona Interoceánica • Quedaría articulado todo el sistema logístico nacional	16	17	18	19	20	21	22	23
			Comp	Proyecto		GL-ANA-ACP-AMP-Grem.				

Retos prioritarios y Actuaciones

Reto 8: Sistema de Operación Aduanera Integral

Formulación del Reto 8 - Sistema de Operación Aduanera Integral: Desarrollar un **Sistema de Operación aduanera integral**, como gran eje "software" del Hub logístico global, con orientación de Facilitación y atención al mercado

Punto de partida:

El sistema aduanero es el "software" del sistema logistico panameño orientado al comercio exterior, y sus desajustes y problemática afectan a todos los subsistemas logísticos del país. Cualquier estrategia de avance pasa por una modernización integral de dicho sistema aduanero, a los niveles de competitividad que exige la escena internacional actual. Dicha modernización está recogida en el Plan Estratégico de ANA, y la importancia de abordarla con urgencia ha sido ampliamente puesta de manifiesto en el curso del proceso de evaluación de esta HdRP, principalmente por el sector privado.

Conceptualización del Reto:

Desde el punto de vista de la logística, la estrategia de generación de un Sistema de Operación Aduanera Integral ha de basarse en criterios de facilitación del comercio, y de transparencia y eliminación de la discrecionalidad. La estrategia ha de abordar la globalidad de ejes y dimensiones del sistema: Implementación del OEA, capacitación de operadores, cooperación internacional, gestión de terminales transporte, control y monitoreo de mercancías, relevamiento del SIGA, renovación tecnológica e información (Aduana sin papeles), etc. Es clave un proceso colaborativo con la iniciativa privada para impulsar y dinamizar el Plan Estratégico, de forma que se transmita sus requerimientos y urgencia para agilizar su implementación.

Punto de llegada:

Panamá se dotará de un Sistema Aduanero Integral, competitivo y orientado a la facilitación del comercio, a la altura de las exigencias de la ambición estratégica en logística.

Conjunto IV: Competitividad Comercio Exterior

Reto 8: Sistema de Operación aduanera integral, como gran eje *"software"* del Hub global

PUNTO DE PARTIDA

SISTEMA ADUANERO NO INTEGRADO, Y CON DESAJUSTES CON EL SISTEMA LOGÍSTICO

Enfoque: Facilitación del Comercio // Transparencia y eliminación de discrecionalidad

Clave: Impulso participativo en la estrategia

Ejes:
- Implementación OEA
- Capacitación operadores
- Cooperación internacional
- Gestión terminales transporte
- Control y monitoreo mercancías
- Relevamiento SIGA
- Renovación tecnológica e información (Aduana sin papeles)

PUNTO DE LLEGADA

SISTEMA DE OPERACIÓN ADUANERA INTEGRAL, ORIENTADO A LA FACILITACIÓN

Despliegue del Reto: Actuaciones prioritarias

Este reto se despliega a través de dos acciones, ambas prioritarias: la principal, de impulso al Plan Estratégico de la ANA, y el de reformulación de la estrategia de la Zona Libre de Colón.

	Actuaciones	Alcances	Principales Caracteristicas							
8.1	Impulso Plan Estratégico de la Autoridad Nacional Aduanas	• Apoyo en grupo colaborativo, activador de implementación. Enfoque: facilitación, transparencia y no discrecionalidad	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Forf. Instit.		ANA-GL-Gremios				
8.2	Reorientación estratégica de la Zona Libre de Colón	• Redefinición modelo de negocio, ante cambios comercio • Definición y declaración Puerto Libre	16	17	18	19	20	21	22	23
			Pr	Estr. Interv.		ZLC-ANA-MICI-MEF-Gremios				

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Hoja de Ruta Prioritaria de desarrollo logístico de Panamá

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Características de las 17 Actuaciones prioritarias: estructura de implementación

	Actuaciones prioritarias	Alcances	Principales Características					
1.1	Plan Estratégico de Logística	En proceso de preparación	**16**	17	18	19		Urgente en 1er año
		A consolidar marco legal e institucional sostenible en el tiempo	Plan					GL-Sector privado
1.2	Estructuración del Cluster de Coordinación Logística	Consolidar institucionalización logística, público-privada	16	**17**	**18**	19		Anticipable al 1er año
		Fortalecimiento Gabinete Logístico	Fortalec. Institucional					GL-Sector privado
1.3	Mejora del marco regulatorio	Necesario importante ajuste normativo, en múltiples sectores	**16**	**17**	**18**	**19**		Ya en implementación
		Modernizar sistema administrativo logística al nivel de ambición	Fortalec. Institucional					GL-Otras administr.
2.1	Planificación estratégica integral de formación	Desarrollo de nueva oferta a todos los niveles	16	**17**	18	19		A partir del 2º año
		Compromisos PP, competencias y financiación	Plan					SENACYT-GL-Sect. priv.
3.1	Planificación portuaria integral	Respuesta a cambios comercio internacional	16	17	**18**	**19**		Urgente en 1er año
		Mejora sistemas de gestión, reservas estratégicas portuarias	Plan					AMP-ACP-Gremios-GL
3.2	Desarrollo de nuevos centros portuarios	Puerto Corozal, Terminal RoRo, Industrias Marítimas auxiliares	16	**17**	**18**	**19**		A partir del 2º año
		Puertos multipropósito Pacífico (Armuelles, Vacamonte)	Proyecto					ACP-AMP
4.1	Plan Maestro de la Zona Interoceánica	Recurso estratégico Panamá: ventaja competitiva	**16**	17	18	19		Urgente en 1er año
		Base plataformas logísticas y productivas «clase mundial»	Plan					GL-ACP-MEF (UABR)
4.2	Estructuración clústeres Logística Valor Añadido	Estructuración y desarrollo. Focalización en nichos detectados	16	**17**	**18**	19		Anticipable al 1er año
		Programa regional Clusterización-Internacionalización	Gestión-Marketing.					GL-ACP-Aer.Toc.-Grem.
4.3	Estrategia de Logística urbana en AM Panamá	Enfoque integral: estructura, distribución, plataformas	16	**17**	18	19		A partir del 2º año
		Intercambio experiencias LATAM, de gran importancia	Estrateg. intervención					MIMOT-Gr.-ATTT-Metro
4.4	Plataforma de Distribución Urbana	Mejora distribución de mercancías en centro metropolitano	16	17	**18**	**19**		A partir del 3º año
		Búsqueda de sinergias con otros desarrollos urbanos	Proyecto					MIMOT-Gr.-ATTT-Metro
5.1	Centro de Carga Aérea - Zona Franca Aeroportuaria	Centro Carga Aérea-Zona Franca, accesos, entorno	**16**	**17**	18	19		Urgente en 1er año
		Posibilidad de desarrollo a corto plazo	Proyecto					Aer.Tocumen-ANA-Gr.
5.2	Estructuración Comunidad Carga Aérea	Estrategias potenciamiento tráficos y servicios («software»):	16	**17**	**18**	19		Anticipable al 1er año
		Desarrollo rutas y tráficos, SLVA, Branding y Marketing	Gestión-Marketing.					Aer.Tocumen-Gremios
6.1	Corredor Tecnológico Zona Interoceánica	Integración de sistemas e Integración informativa	16	**17**	**18**	19		A partir del 2º año
		Trazabilidad mercancías y medios tte.	Proyecto					GL-ANA-ACP-AMP-AIG
7.1	Complejo logístico de Región Occidental	Pto Armuelles, Zona Franca, Canal Seco	**16**	**17**	**18**	19		Ya en implementación
		Creando un eje dinámico con Cdad de Panamá	Proyecto					AMP-MICI-ANA-Gremios
7.2	Centro Aduanero Logístico de Paso Canoas	Con perspectiva binacional con Costa Rica.	16	17	**18**	**19**		A partir del 2º año
		Desarrollo complementario logístico asociado al paso	Proyecto					ANA-MOP-MICI-Gremios
8.1	Impulso Plan Estratégico Autoridad Nacional Aduanas	Apoyo en grupo colaborativo, activador de implementación	**16**	**17**	**18**	**19**		Ya en implementación
		Enfoque: facilitación, transparencia y no discrecionalidad	Fortalec. Institucional					ANA-GL-Gremios
8.2	Reorientación estratégica de la Zona Libre de Colón	Redefinición modelo de negocio, ante cambios comercio	16	**17**	18	19		Anticipable al 1er año
		Definición y declaración Puerto Libre	Estrateg. intervención					ZLC-ANA-MICI-MEF-Gr.

Programación (años)
Preparación y Organización
Implementación (año) **16**
Desarrollo

Prioridad de Actuación
Ya en implementación
Urgente en 1er año
Anticipable al 1er año
A partir del 2º año

Tipo de Actuación	
Plan	Programa
Estrategia Interven.	Fortalecimiento institucional
Proyecto	Gestión-Marketing

Liderazgo en la actuación
(Ejemplo)
GL-ACP-Aer.Toc.-Grem.

Actuaciones prioritarias urgentes en primer año

- 1.1 Plan Estratégico de Logística
- 4.1 Plan Maestro de la Zona Interoceánica
- 5.1 Centro de Carga Aérea - Zona Franca Aeroportuaria

Actuaciones prioritarias anticipables al 1er año

- 1.2 Estructuración del Cluster Logístico
- 3.1 Planificación portuaria integral
- 4.2 Estructuración clústeres Logística Valor Añadido
- 5.2 Estructuración Comunidad Carga Aérea
- 8.2 Reorientación estratégica de la Zona Libre de Colón

Actuaciones prioritarias ya en implementación

- 1.3 Mejora del marco regulatorio
- 7.1 Complejo logístico de Región Occidental
- 8.1 Impulso Plan Estratégico Autoridad Nacional Aduanas

Actuaciones prioritarias a desarrollar a partir del 2º año

- 2.1 Planificación estratégica integral de formación
- 3.2 Desarrollo de nuevos centros portuarios
- 4.3 Estrategia de Logística urbana en AM Panamá
- 4.4 Plataforma de Distribución Urbana
- 6.1 Corredor Tecnológico Zona Interoceánica
- 7.2 Centro Aduanero Logístico de Paso Canoas

Tipología de Actuaciones y presupuesto

Tipología de actuaciones: una variada gama

Tipología	Prioritarios	Complem.	Totales
Planes	3		3
Planes → proyectos	1		1
Estrategia de intervención	2		2
Proyectos	6	1	7
Programas		5	5
Programas → proyectos		2	2
Fortalecimiento institucional	3		3
Gestión / marketing	2		2
Total	**17**	**8**	**25**

Presupuesto de despliegue de la Hoja de Ruta en 4 años: 6,9 millones de dólares (costos de actuaciones, incluyendo preinversón)

Distribución presupuesto por Conjuntos de Prioridades (en miles de USD)

Es necesario un proceso de colaboración entre instituciones y de participación, y de un refuerzo en la capacidad de gestión del equipo coordinador del GL.

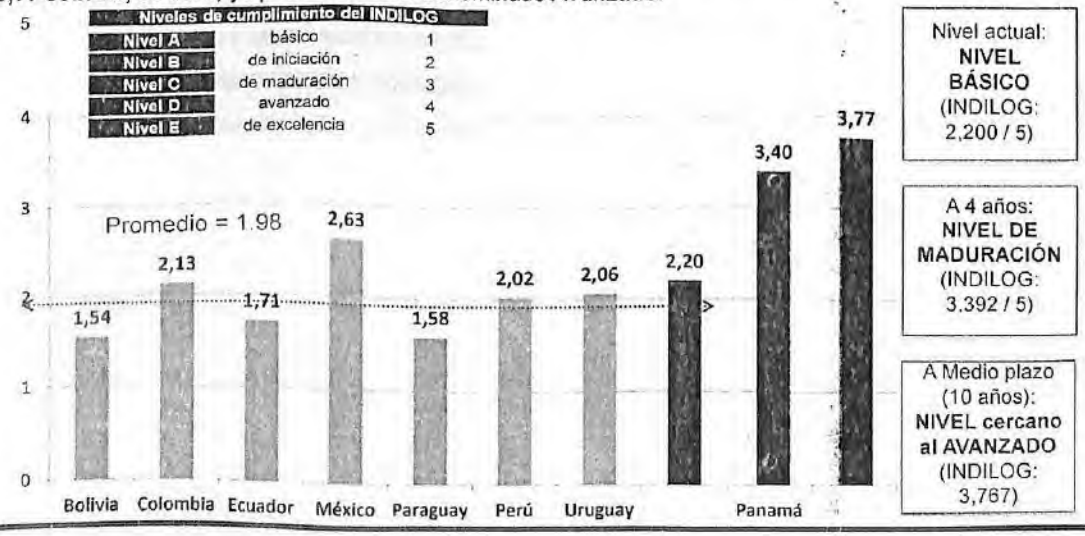
Marco de Monitoreo de la implementación de las Actuaciones

En la HdRP se propone un marco de monitoreo basado en el criterio de progreso en la implementación de las actuaciones.

Efectos en el avance hacia la ambición estratégica

Un esfuerzo concentrado en actuaciones de alto impacto puede proporcionar un avance considerable en el sistema logístico de Panamá, hasta situarle en unos niveles de maduración que le permitan afrontar en condiciones adecuadas la competencia por la ambición de hub logístico global. Es decir, **el país se encontraría preparado para rentabilizar los esfuerzos de inversión de la ampliación del Canal.**

- **A corto plazo, unos 4 años**, el nivel alcanzado por el Indicador de Cumplimiento de Lineamientos Estratégicos (INDILOG) progresaría de los 2,20 actuales a **3,40 sobre 5.** Es decir, se podría alcanzar el nivel de **Maduración**, superior al valor de 3.
- **A medio plazo,** en el horizonte en torno a los 10 años, el Indicador de Cumplimiento de Lineamientos Estratégicos podría subir hasta los **3,77 sobre 5,** es decir, ya próximo al nivel denominado **Avanzado.**



Claves de éxito de la Hoja de Ruta Prioritaria

I. **Renovar el mensaje de confianza** en la "Alianza Público Privada por el desarrollo logístico"
II. **Dinamizar es cuestión de "software"**, no tanto de "hardware".
III. **Convergencia**
IV. **Renovar la cultura de actuación colaborativa**
V. **Reforzar la capacidad de gestión en la coordinación del Gabinete Logístico**