

AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL



Evaluación de la Ley Comercial y Mercantil Nicaragua

INFORME FINAL

Diciembre de 2004

Booz | Allen | Hamilton

delivering results that endure

Contrato No. PCE-I-00-98-00013
Orden de Trabajo No. 13 El Proyecto Seldon

ACLARACIÓN NECESARIA

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO	I-1
II.	CLIR Y EL COMERCIO: TEMAS REPRESENTATIVOS	II-1
III.	REGULACIÓN DE SOCIEDADES.....	III-8
IV.	CONTRATOS.....	IV-16
V.	BIENES INMUEBLES	V-23
VI.	GARANTÍA REAL MOBILIARIA	VI-1
VII.	RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES.....	VII-15
VIII.	QUIEBRA	VIII-1
IX.	LEY Y POLÍTICA DE COMPETENCIA	IX-1
X.	COMERCIO INTERNACIONAL.....	X-1
XI.	FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS	XI-1
XII.	FLUJO DE PERSONAS.....	XII-1
XIII.	DELITOS FINANCIEROS.....	XIII-1
XIV.	FLUJO FINANCIERO.....	XIV-1
XV.	INFRAESTRUCTURA DE APOYO PARA EL COMERCIO	XV-1
ANEXO 1:	RECOPIACIÓN DE RECOMENDACIONES	
ANEXO 2:	PAQUETE DE LA CONFERENCIA DE MESA REDONDA	

I. RESUMEN EJECUTIVO

La necesidad abrumadora de una reforma judicial en Nicaragua sobrepasa en urgencia a todas las otras iniciativas de reforma gubernamental. Los cuestionamientos con respecto a la independencia judicial, la imparcialidad y las capacidades sustanciales y administrativas dominan el escenario jurídico y las instituciones económicas de Nicaragua. Si la falta de voluntad política y compromiso para cambiar en esta área continúa negando el impacto de los esfuerzos de reforma, a la larga, representará una amenaza al desarrollo económico duradero. La reforma judicial debe comprender no solo las iniciativas actuales en derechos humanos y derecho penal sino también mejoras totales en la parte que los tribunales de Nicaragua desempeñan en el abordaje de la ley mercantil y las competencias institucionales.

Ciertos cambios positivos en años recientes dan fe que cuando se arraiga el liderazgo y la determinación, los sistemas en Nicaragua están lejos de ser incorregibles. En particular, las mejoras en la facilitación del comercio son visibles e impresionantes. El gobierno ha fortalecido su Dirección de Aduanas; ha impulsado el desarrollo de mercados abiertos a nivel nacional, regional e internacional; ha mejorado las relaciones con los sectores público y privado; y ha instituido procesos más eficientes de migración y visado relacionados con el comercio.

Sin embargo, la necesidad de independencia judicial en Nicaragua nunca ha sido mayor y los reformadores deberían seguir adelante para enfrentar este desafío. Para comenzar, es vital lograr un compromiso preactivo y unificado con todas las entidades dispuestas—representantes del gobierno, donantes, países vecinos, comunidad empresarial, profesionales, sociedad civil, medios de comunicación y otros. Sin lugar a dudas, Nicaragua debe realizar esfuerzos para afianzarse firmemente entre la inmensa mayoría de países del Hemisferio Occidental que no solamente comprenden y honran la noción de independencia judicial sino que también reconocen que sus economías dependen de jueces que decidan sus casos imparcialmente, conforme a la ley e independientes de toda presión e influencia externas.

A petición de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Booz Allen Hamilton condujo una evaluación en agosto de 2004 para analizar las fortalezas, debilidades y oportunidades de cambio en dos áreas críticas en Nicaragua: la Reforma Legal Comercial e Institucional (CLIR) y la facilitación del comercio. La evaluación fue conducida por un equipo de especialistas en reforma legal y comercio como parte de una evaluación regional de los cinco países centroamericanos. Este informe presenta los hallazgos y recomendaciones del equipo correspondientes a Nicaragua. Un informe preparado para la región abordará los asuntos en común concernientes a la facilitación del comercio y el CLIR junto con los enfoques regionales para reforma y desarrollo en estas áreas.

Primero, este informe identifica ciertos temas preponderantes en el ámbito de comercio y CLIR de Nicaragua que deberían incorporarse a programas de reforma en una base representativa. Estos asuntos incluyen (a) la crisis del sistema judicial en Nicaragua, atribuible a su arraigamiento en la política y sistemas de apoyo débiles para jueces; (b) la crisis en el sistema de la propiedad inmobiliaria, arrastrado por la confusión que se originó bajo el caos político pasado; (c) dificultades para el establecimiento y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), particularmente debido a la falta de acceso a capital; (d) la necesidad en Nicaragua de implementar procesos automatizados serios y orientados hacia la reforma en todas las

instituciones gubernamentales. Además, esta sección discute la importancia de la participación de Nicaragua en la Cuenta de Desafío del Milenio.

Segundo, este informe examina 13 áreas del CLIR relacionadas con el comercio designadas para su evaluación por USAID: Regulación de sociedades, contratos, bienes inmuebles, ley de garantías, resolución de controversias comerciales, quiebra, política de competencia, comercio internacional, flujo de bienes y servicios, flujo de personas, delitos financieros, flujo financiero e infraestructura de apoyo. Cada tema se analiza desde una perspectiva de cuatro partes: Marco Jurídico, Instituciones Ejecutoras, Instituciones de Apoyo y Dinámica Social. El análisis de cuatro partes no solamente permite un entendimiento multidimensional de los retos específicos del CLIR y relacionados con el comercio, sino que también crea la base para que surjan otros temas.

A. PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL COMERCIO Y LEY MERCANTIL (TCLA) PARA LOS PAÍSES CAFTA DE CENTROAMÉRICA

El proceso de evaluación fue llevado a cabo durante casi todo el 2004 en cada uno de los países del CAFTA por un equipo de especialistas extranjeros. Con el fin de obtener información de la más alta calidad posible, la porción CLIR del TCLA también utilizó equipos de expertos locales en cada país que incluyeron abogados, jueces, funcionarios gubernamentales y líderes empresariales para ayudar en la recopilación de datos. El proceso comenzó en marzo con un seminario de metodología donde expertos locales de la región fueron introducidos a la metodología del CLIR. Después de este proceso, los expertos locales realizaron la evaluación de base para la porción CLIR del análisis. Al completar la evaluación de base, el equipo extranjero utilizó esta información así como su propia investigación para discernir áreas particulares de enfoque antes de su llegada a cada país. La evaluación de Nicaragua en el país se efectuó en agosto de 2004. En la siguiente tabla se presentan los miembros del equipo extranjero:

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	ENFOQUE DE ÁREA TEMÁTICA*
Aimee Carter, Jefe de Equipo	Booz Allen, Especialista en Desarrollo Internacional	CLIR
Andrew Mayock, Co-Jefe de Equipo, TradeStream™	Booz Allen, Especialista en Reforma Jurídica	Flujos de Personas y Financieros, TradeStream™
James Newton, Coordinador de Evaluación	Booz Allen, Especialista en Reforma Jurídica	Resolución de Controversias Comerciales (CDR), Delitos Financieros, otras áreas CLIR
John Corley	Booz Allen Hamilton, Ingeniero	Infraestructura
John Baker	Louisiana State University, Especialista en Derecho Comercial	CDR, Delitos Financieros, Competencia
JoAnne Cornelison	Consultora Aduanal Independiente	Flujos de Bienes y Servicios
Maria Coppola	Federal Trade Commission, Especialista en Reforma Jurídica	Competencia
Dale Furnish, Boris Kozolchyk, Maria Alejandra Rodriguez, Mariana Silveira	Centro Nacional del Derecho para Libre Comercio Interamericano, Especialistas en Reforma Jurídica	Comercio Internacional, Quiebra, Garantía
Omar Garcia	BG Consulting, Especialista en Reforma Jurídica	Propiedad, Contratos, Ley de Sociedades
Irina Swift	Consultor Aduanal Independiente	Flujo de Bienes y Servicios

* Dada la extensa naturaleza del proceso de evaluación, los miembros del equipo sirvieron como respaldo ya que no todos los expertos pudieron participar en cada país.

Mientras permaneció en cada país, el equipo entrevistó a numerosos funcionarios del gobierno, organizaciones no gubernamentales, agencias donantes multilaterales y bilaterales, jueces, abogados, notarios, inversionistas, asociaciones y cámaras de numerosas industrias, expertos en comercio y aduanas y otros empresarios locales e internacionales para evaluar el ámbito del comercio y mercantil legal de cada país.

1. Antecedentes de la Metodología de Diagnóstico Utilizada

Estas evaluaciones fueron las siguientes de una serie llevada a cabo desde 1998 en un programa creado por USAID y para el cual Booz Allen fue contratado para brindar asistencia en el desarrollo de indicadores y metodologías para evaluar la condición del CLIR en un país en desarrollo o en transición. Además, más recientemente, se reconoció la necesidad de desarrollar una metodología similar con respecto a asuntos de comercio, la cual Booz Allen completó (TradeStream™) y se aplica aquí por primera vez. Si bien los diagnósticos del CLIR y TradeStream™ pueden considerarse como dos partes separadas, juntos forman un escenario más completo de la situación general de la nación con respecto a los negocios nacionales e internacionales.

Las metodologías de CLIR y de TradeStream™ han sido sometidas a pruebas de campo y a la revisión regular por parte de colegas. Además, se han adaptado a las exigencias y realidades del área del mundo en la cual se van a aplicar; en el caso del TCLA, la metodología del CLIR se adoptó para que se ajustara mejor al contexto jurídico centroamericano, a diferencia de la de Europa Oriental, por ejemplo, donde la metodología se aplicó en su forma original.

Además, nuevas áreas del derecho continúan agregándose a la metodología. Junto con la primera aplicación de TradeStream™, el TCLA vio además el desarrollo y aplicación de la sección más nueva del CLIR, Delitos Financieros, que se concentra principalmente en temas relacionados al terrorismo financiero y lavado de dinero que se han vuelto más relevantes después del 11 de septiembre de 2001.

2. Alcance de la Metodología

La evaluación diagnóstica fue diseñada para ayudar a las misiones de USAID, a los países mismos y a otros donantes, a lograr los siguientes objetivos:

- Proveer una base objetiva para caracterizar el grado de desarrollo y condición de las reformas a la ley de comercio en un país;

- Proveer un fundamento metodológicamente coherente para identificar y describir las causas fundamentales de la brecha en la “puesta en práctica/ejecución” entre los países del CAFTA;
y

- Proveer las herramientas analíticas y de planificación además de la métrica que ayudarán a USAID, a los países mismos así como a otros donantes a diseñar nuevos enfoques para intervenciones y programas de reforma sostenibles y rentables.

Si bien las áreas temáticas han variado históricamente de país a país, para los propósitos de estas evaluaciones, “ley comercial” y CLIR se definen para incluir las siguientes áreas legales fundamentales:

- **Quiebra.** Mecanismos que intentan facilitar la salida ordenada del mercado, la liquidación de reclamos financieros pendientes sobre activos y la rehabilitación de deudores insolventes.
- **Garantías Reales Mobiliarias.** Leyes, procedimientos e instituciones diseñadas para facilitar el comercio al promover la transparencia, la previsibilidad y la simplicidad creando, identificando y extinguiendo intereses de garantía en activos.
- **Resolución de Controversias Comerciales.** Leyes, procedimientos e instituciones relacionadas con el ajuste de controversias comerciales, ya sea a través de tribunales o mecanismos alternativos de resolución de controversias y la ejecución de sentencias y decretos.
- **Regulación de Sociedades.** Regímenes legales para entrar y operar en el mercado que definen las normas para la organización de actividades comerciales formales conducidas por dos o más individuos.
- **Competencia.** Reglas, políticas e instituciones de apoyo destinadas a promover y proteger la competencia abierta, justa y económicamente eficiente en el mercado y para el mercado.
- **Contratos.** El régimen legal y marco institucional para la creación, interpretación y ejecución de obligaciones comerciales entre una o más partes.
- **Delitos Financieros.** El régimen legal, infraestructura institucional y métodos de cooperación internacional empleados para evitar el financiamiento de actividades terroristas y el lavado de activos criminales.
- **Bienes Inmuebles.** Las leyes, procedimientos e instituciones responsables de establecer, conservar y preservar los derechos sobre los bienes inmuebles, incluyendo tierras, edificios, derechos de vía, gravámenes y otros intereses sobre bienes inmuebles.
- **Comercio Internacional.** Las leyes, procedimientos e instituciones que rigen la venta transfronteriza de bienes y servicios.

Con respecto al diagnóstico de TradeStream™, las áreas de investigación son las siguientes:

- **Flujo de Bienes y Servicios.** Analiza la capacidad de una nación de mover bienes y servicios sin complicaciones a través de puertos de entrada y en todo el país.
- **Flujos Financieros y Flujos de Personas.** Similar a los Bienes y Servicios, estas dos secciones dan un vistazo a la capacidad de una nación para facilitar la entrada y salida del financiamiento y empresarios de corto y largo plazo, respectivamente.

- **Infraestructura de Apoyo.** Evalúa las capacidades de la infraestructura física de un país relativas al comercio, incluyendo puertos marítimos y aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, comunicaciones y servicios postales.

B. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN: UNA REVISIÓN DE 360°

Dentro de cada una de estas áreas fundamentales, se examinaron cuatro dimensiones que proporcionaron un marco conceptual para comparación tanto por área como por país. Tomando datos de un amplio espectro de partes comprometidas, la evaluación forma un escenario de 360° del desafío, extraído de las siguientes áreas:

- **Marco Jurídico.** La evaluación primero examina las leyes y regulaciones implementadas por Nicaragua, que sirven como la base estructural sobre la cual edificar su capacidad de lograr un desarrollo basado en el mercado. A lo largo de esta revisión a menudo fueron surgiendo oportunidades para efectuar cambios relativamente pequeños con el potencial de resultar en aperturas sustanciales para el desarrollo y expansión de los negocios.
- **Instituciones Ejecutoras.** A continuación, la evaluación examina los entes administrativos con responsabilidad primaria para la puesta en práctica y ejecución del marco jurídico y leyes subsidiarias, regulaciones y políticas que rigen una o más de las áreas abordadas en este informe. Por ejemplo, los tribunales por lo general son una institución esencial en la revisión del CLIR. Los problemas revelados a menudo se relacionan con la ineficiencia burocrática, la falta de recursos y capacitación, y una inquietud de primordial importancia, la corrupción real o percibida. Con respecto al flujo de bienes, servicios y personas, las autoridades de Aduanas e Inmigración son las principales instituciones ejecutoras.
- **Instituciones de Apoyo.** Después, la evaluación considera el entorno de organizaciones, personas naturales y actividades sin las cuales el marco jurídico o agenda política no puede desarrollarse, ponerse en práctica o ejecutarse plenamente. Los ejemplos incluyen a los notarios, bancos, grupos de consumidores, cámaras de comercio, asociaciones profesionales y otros proveedores de servicios auxiliares similares. De particular interés con respecto a las instituciones de apoyo es si tienen una participación que valga la pena en lo *que la ley dice*. Siempre que se da la oportunidad de participar a los elementos afectados por una ley, es más probable que esa ley sea comprendida, bien utilizada y que logre su fin.
- **Dinámica Social.** Finalmente, estudiar la dinámica social supone preguntar si los elementos constituyentes afectados por una ley o política perciben una necesidad de cambio, y de ser así, cómo están demostrando esta necesidad. ¿Están cabildeando efectivamente aquellas instituciones que pueden lograr un cambio? ¿Están los medios elevando el asunto como un tema de inquietud pública? ¿Están hablando los individuos? O ha tomado la dinámica social un enfoque menos positivo—por ejemplo, ¿está la “economía gris” creciendo como respuesta a condiciones de entrada al mercado demasiado exigentes? El análisis de la dinámica social puede afectar la forma cómo un proyecto de asistencia sea diseñado en última instancia. Cuando la participación externa es fuerte y el entendimiento público es alto, un programa de reforma simplemente puede involucrar a un número relativamente pequeño de funcionarios gubernamentales que sean capaces de responder a las demandas. En comparación, cuando prevalecen la desconfianza y la incomprensión, probablemente será necesario un enfoque que implique el compromiso sustancial de los “usuarios finales”.

C. RESUMEN DE HALLAZGOS ESPECÍFICOS DEL TEMA

Los informes para cada área fueron completados y los indicadores cuantitativos fueron anotados con base en este proceso de revisión multifacético. Debe notarse que ocurren algunas repeticiones de material en las varias secciones a fin de que cada capítulo se lea como un todo. A continuación se resumen los hallazgos generales de las 13 áreas temáticas abordadas en este informe:

- **Regulación de Sociedades.** Es necesario conformar el marco jurídico de Nicaragua a las necesidades empresariales a fin de que se ajuste a las normas jurídicas modernas. En la práctica, similar a otros países centroamericanos, es demasiado formalista. Las compañías públicas no existen y la protección para los accionistas minoritarios es débil. El marco jurídico ha fallado en seguir el ritmo de los cambios en las prácticas empresariales, dejando a las nuevas compañías e inversionistas extranjeros que ajusten los estatutos sociales para dar cuenta de procesos que no están incluidos en el Código de Comercio. Cuando surgen las controversias, es un tribunal quien reconoce y ejecuta los términos de los estatutos. Dado el estado deficiente del sistema de tribunales del país y el predominio de la corrupción, los inversionistas no pueden estar seguros de que los términos de los estatutos prevalecerán en un conflicto. Además, la inscripción de entidades comerciales es nominalmente fácil, pero el proceso es lento y engorroso. Se están realizando esfuerzos para reducir el tiempo de inscripción automatizando algunos procesos. Por ejemplo, un proyecto en Managua para crear un centro de ventanilla única para inversionistas ha tenido éxito para reducir el costo y el tiempo relacionados con la inscripción.

La mayoría de negocios locales son micro, pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales no están inscritas. Las cargas reguladoras excesivas, el costo de la inscripción y los impuestos demasiado extremos, complejos y en algunos casos injustos, se mencionan entre las principales razones para que prevalezca la actividad económica informal. El acceso al crédito es escaso para todas las compañías en Nicaragua, pero particularmente para las PYMEs. Como consecuencia, las PYMEs tienen dificultad para crecer y Nicaragua pierde la oportunidad de cosechar los beneficios de su cultura empresarial local.

- **Contratos.** En muchos aspectos, el marco jurídico de Nicaragua permite la fácil formación de contratos. Sin embargo, no cubre algunos contratos que son comunes en los negocios modernos. Además, los problemas relacionados con el imperio de la ley afectan muchas áreas de la actividad comercial. Debido a problemas con el sistema judicial, existe una ejecución de contratos deficiente lo cual a su vez disuade a los inversionistas. En un clima tal, el arbitraje podría brindar los medios de resolución de controversias contractuales; sin embargo, Nicaragua carece de una cultura conducente al arbitraje así como los centros de arbitraje necesarios para brindar esta alternativa a los mecanismos de resolución tradicionales. En los casos llevados a un arbitraje *ad hoc*, el cumplimiento del laudo arbitral ocurre a través de tribunales regulares, haciendo que su ejecución sea imprevisible.
- **Bienes Inmuebles.** El sistema de bienes inmuebles de Nicaragua tiene necesidad de una reforma sustancial. Como resultado de las leyes aprobadas durante la Revolución Sandinista (1979–1990), los títulos de muchas propiedades son dudosos. En algunos casos, dos o aún tres partes reclaman el título de la misma propiedad. Durante la revolución, muchas propiedades fueron expropiadas y un gran porcentaje de las personas a quienes se les

expropió la tierra no ha recibido la compensación prometida por sus tierras. La condición de la compensación sin resolver agrega un riesgo a la adquisición de propiedades, ya que las partes no compensadas pueden reclamar el derecho sobre la tierra del posible comprador con el fin de tratar de asegurar algún reclamo sobre la tierra a falta de la compensación. Para evitar tales reclamos, los posibles compradores deben llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre los derechos de la propiedad, que lleva mucho tiempo y que además es onerosa. Sin embargo, existe poca información con la que se pueda trabajar ya que el Registro de Bienes Inmuebles es ineficiente y su información a menudo está atrasada. La información del Registro de Bienes Inmuebles no está integrada a los datos del catastro, aumentando así el estado de confusión prevaleciente.

- ***Ley de Garantías Reales Mobiliarias (Transacciones con Garantía).*** El sistema actual de préstamos con garantía de Nicaragua es inadecuado para cumplir con las necesidades de crédito comercial nacionales y regionales—particularmente aquellas de las micro y pequeñas empresas que desean ampliar o mejorar sus actividades comerciales. En Nicaragua, el financiamiento continúa dependiendo predominantemente de los préstamos basados en hipotecas y la satisfacción de requisitos engorrosos que son apropiados para las compañías más grandes y más sofisticadas. Las PYMEs, que constituyen la vasta mayoría de los negocios del país, a menudo se encuentran pagando tasas de interés de más del 20 por ciento por los préstamos adquiridos con entidades crediticias privadas (corporaciones de micro financiamiento) que están deseosas de correr el riesgo con compañías más pequeñas y ofrecer soluciones de crédito más sencillas y sin utilizar bienes inmuebles. En un mercado en desarrollo y en un ámbito globalizado en constante expansión, donde las compañías existentes o de reciente creación desean continuar siendo competitivas, no cabe duda que las tasas de interés obstaculizarán significativamente las ganancias y crecimiento económico que las pequeñas compañías e inversionistas desean y necesitan lograr.
- ***Resolución de Controversias Comerciales.*** Aunque algunos avances se han logrado en el área de justicia penal, la falta de transparencia, coherencia y confiabilidad en las decisiones de las leyes mercantiles junto con la incapacidad general de ejecutar las sentencias civiles, resultan en un ambiente económico que perjudica significativamente el incentivo o apoyo para el crecimiento o la inversión. La resolución alternativa de controversias (RAC) se reconoce como un vehículo importante para mejorar las condiciones actuales y se debería continuar brindando apoyo para impulsar los pasos incipientes tomados hacia el desarrollo de centros de arbitraje. Habiendo dicho esto, es necesario renovar el énfasis en el vínculo vital entre la voluntad política, la reforma judicial y el desarrollo económico en Nicaragua. Es necesario que toda la comunidad de la ley mercantil—instituciones gubernamentales, facultades de derecho, la comunidad empresarial, la profesión legal, los medios de comunicación y otros—formen parte de un esfuerzo integral para generar un cambio significativo.
- ***Quiebra.*** No existe ninguna tradición o cultura de quiebra en Nicaragua y el imperativo para una reforma en esta área es mucho más débil que en otras áreas de la ley mercantil. Con mucha frecuencia, las compañías simplemente eligen cerrar sus operaciones y establecer una nueva entidad sin pasar por un procedimiento de quiebra, dejando en efecto, a sus acreedores totalmente desprotegidos. Por su parte, los acreedores típicamente evitan un procedimiento judicial cargado de incertidumbre, y en su lugar, tratan de cobrar lo más que puedan directamente al deudor o sencillamente renuncian a cualesquier reclamo potencial que

podría surgir en el futuro. Además, las reglas de quiebra de Nicaragua se concentran en la liquidación de las entidades comerciales en lugar de su reorganización. No proporcionan un tratamiento equitativo a los acreedores en perjuicio de los acreedores que residen en jurisdicciones extranjeras. Debido a los problemas inherentes al sistema judicial del país, la noción de una resolución de quiebra eficiente e imparcial no existe. Esto fomenta una falta de transparencia y una total ausencia de procedimientos de quiebra normales. Históricamente, en la práctica, los casos de quiebra en Nicaragua son casi inexistentes, si es que hubo alguno.

- **Ley y Política de Competencia.** Reconociendo los beneficios de una ley y política de competencia, el gobierno de Nicaragua ha emprendido esfuerzos significativos para adoptar una ley de competencia. Pese a que los esfuerzos iniciales comenzaron hace 10 años, no se ha promulgado ninguna ley de competencia hasta la fecha, ni siquiera durante el esfuerzo más reciente de 2000. En 1999, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) creó la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercado (DGCTM), un ente de asesoría técnica dentro del MIFIC. Para asuntos de competencia, la DGCTM tiene autoridad para llevar a cabo análisis de mercado y para asumir la vigilancia de mercados. Sin embargo, carece de las especificaciones apropiadas acerca de los tipos de conducta que deben considerarse como “anticompetitivas” y la autoridad ejecutora para detener las prácticas anticompetitivas. Desde su formación en 1999, la DGCTM ha logrado una reputación de imparcialidad y eficiencia dentro de los sectores público y privado. Este año, la DGCTM preparó un nuevo proyecto de ley de competencia, agilizado por el Acuerdo de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA) así como por quejas frecuentes del público acerca de la inflación inapropiada de precios al consumidor o limitaciones artificiales a la demanda de materia prima o bienes intermedios (especialmente productos agrícolas) por las grandes empresas. No obstante, a diciembre de 2004 la ley aun no había sido aprobada.
- **Comercio Internacional.** A pesar de sus compromisos regionales e internacionales bajo varios acuerdos de libre comercio (FTA, por sus siglas en inglés) y por las continuas negociaciones con otros países, Nicaragua tiene suficiente terreno que cubrir para mejorar su clima de inversión y negocios. Las zonas francas del país ofrecen oportunidades atractivas para los inversionistas extranjeros y los esfuerzos del gobierno para combatir la corrupción han rendido resultados positivos con respecto a las agencias que afectan directamente las operaciones del comercio internacional (incluyendo el Servicio de Aduanas). La inestabilidad política, un sistema judicial imprevisible, una infraestructura insuficiente y la falta de acceso al crédito a tasas razonables, son solamente algunos de los problemas que hacen que el sistema sea menos que atractivo tanto para los inversionistas extranjeros como para las compañías locales que desean ampliar sus operaciones. Otro problema es que, aunque el país no favorece o promueve los monopolios, varias situaciones continúan facilitando las prácticas monopolísticas o anticompetitivas.
- **Flujo de Bienes y Servicios.** Recientemente, Nicaragua ha dado pasos importantes para facilitar el comercio: (a) desarrollo de una Dirección de Aduanas más fuerte; (b) desarrollo de mercados abiertos a nivel nacional, regional e internacional; (c) mejora de las relaciones entre los sectores público y privado; (d) procesos de visado relacionados con el comercio e inmigración más eficientes; y (e) logro de infraestructura básica adecuada para los volúmenes de comercio actuales. Sin embargo, las instituciones relacionadas con el comercio del país todavía agobian a los comerciantes con costos de transacción inaceptables mediante atrasos y cargas administrativas. Al eliminar las limitaciones injustificadas y onerosas en las leyes,

regulaciones y procedimientos, Nicaragua puede captar mayores ahorros y eficiencias. De hecho, mejorar el ambiente de facilitación del comercio puede reducir los costos del comercio hasta en un 15 por ciento del valor de los bienes comerciados. Las áreas principales en las cuales la mejora puede conllevar a resultados significativos incluyen (a) mayor desarrollo de la capacidad global de la Dirección de Aduanas, especialmente a través de la gestión de riesgos; (b) mejor integración y simplificación de los procesos entre todas las agencias relacionadas con el comercio; y (c) eficiencia logística mejorada.

- **Flujo de Personas.** En términos generales, las leyes, entidades públicas e instituciones privadas nicaragüenses respaldan los flujos de personas relacionadas con el comercio. Sin embargo, Nicaragua podría hacer más para modernizar su manejo de visitantes altamente calificados que buscan estadías más duraderas. También podría hacer mucho más para abordar los flujos de personas ilegales. Las fronteras de Nicaragua con Honduras y Costa Rica son largas y llenas de vacíos. La poco desarrollada parte oriental de Nicaragua tiene una frontera que promueve la operación de los traficantes de narcóticos. Nicaragua sirve como un país de origen y de tránsito clave para la migración ilegal hacia los Estados Unidos y Costa Rica.
- **Delitos Financieros.** Una parte integral de cualquier discusión acerca de los delitos financieros en Nicaragua es el problema de la corrupción en los sistemas político y judicial. Por una parte, Nicaragua tiene los niveles más bajos de delitos ordinarios, tales como robo y asalto, comparada con la mayoría de sus vecinos. Los delitos financieros, por otra parte, parecen prevalecer más aunque han ocurrido algunas acciones judiciales contra lavado de dinero. La condena en 2003 del ex-presidente Alemán, entre otras cosas, por desviar millones de dólares a cuentas bancarias en Panamá y Estados Unidos, es muy significativa. La excepcionalidad de la condena de Alemán, no obstante, señala la falta general de la ejecución contra delitos financieros en Nicaragua. Dado que el sistema judicial comúnmente se considera corrupto, no debe ser sorpresa que se informe que la prevención, investigación y procesamiento de los delitos financieros es débil.
- **Flujo Financiero.** En términos generales, las leyes, entidades públicas e instituciones privadas respaldan los flujos financieros relacionados con el comercio. Las transacciones transfronterizas de bienes y servicios reflejan una cantidad de intercambio monetario relativamente pequeño aunque importante que paga por aquellos bienes y servicios comerciados—aproximadamente \$2.5 mil millones en bienes y \$562 millones en servicios se comerciaron en el año 2003. De los flujos de bienes, únicamente \$605 millones fueron exportados, mientras que casi \$1.9 mil millones fueron importados. Los servicios se distribuyeron de forma más equitativa: \$213 millones exportados y \$349 millones importados. Las remesas también representan un flujo financiero importante relacionado con el comercio.¹ En 2003, un estimado de \$500-600 millones (aproximadamente el 16 por ciento del producto interno bruto o PIB) afluyó al país enviado por los trabajadores y familias nicaragüenses en el extranjero.² Nicaragua enfrenta además los flujos financieros ilegales, tal como se demostró acertadamente con la condena del ex-presidente Alemán y su administrador fiscal en jefe, quienes fueron encontrados culpables del lavado de decenas de millones de dólares en ganancias mal habidas.

¹ Véase <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=SV,NI>.

² Economic Intelligence Unit (EIU) Reports – Nicaragua Country Profile 2003-2004.

-
- ***Infraestructura en Apoyo del Comercio.*** En términos generales, la infraestructura de comercio de Nicaragua ocasiona desventajas competitivas en el escenario del comercio internacional. El país adolece de sistemas incompletos, resultando en vacíos de servicio sustanciales y en altos costos operativos. Además, existen grandes diferencias en la calidad de la infraestructura con respecto a la capacidad instalada y a la administración en general. Debido a que carece de componentes clave de infraestructura, Nicaragua debe depender grandemente de la infraestructura y servicios de sus países vecinos a fin de participar en el comercio internacional. Este hecho impone costos no competitivos sobre los usuarios del sistema de Nicaragua, resultando en una falta general de demanda de algunos de los componentes de infraestructura existentes en el país. Nicaragua requerirá una asistencia integral en planificación estratégica para identificar la dirección apropiada para el cambio, seguida por experiencia y conocimientos técnicos y asistencia en financiamiento para poner en práctica un sistema de infraestructura de comercio sin fallas que resulte atractivo para la inversión sustancial del sector privado en la nación.

II. EVALUACION DEL CODIGO DE COMERCIO Y LEY MERCANTIL DE NICARAGUA: TEMAS REPRESENTATIVOS

Junto con los hallazgos específicos en las 13 áreas temáticas detalladas en este informe surgieron ciertos temas representativos. Si bien sería prudente abordar estos temas dentro del contexto de cualquier área temática específica de reformas emprendidas, tratarlos como áreas de enfoque separados también podría beneficiar el ámbito global del comercio y ley mercantil en el país.

A. URGENCIA DE UNA REFORMA JUDICIAL

Prácticamente en cada sección de este informe—contratos, garantías, bienes inmuebles, quiebra, flujo de bienes y servicios y otros—la incapacidad del sistema judicial de Nicaragua para facilitar la pronta resolución de controversias comerciales y la ejecución de sus propias sentencias se identifica como un problema fundamental.³ El meollo del asunto está en la politización del sistema judicial por otro poder del gobierno. Los jueces en Nicaragua son nombrados conforme a su afiliación política y pueden ser fácilmente despedidos si ofenden intereses políticos poderosos. También se les paga poco y se les rinde poco respeto incrementando así la posibilidad de corrupción.

- **Politización de Nombramientos Judiciales.** Los miembros de la Asamblea Nacional, electos como parte de una lista global de candidatos de un partido político, nombran a su vez a los jueces de la Corte Suprema basándose también en su afiliación partidaria. Los jueces de los tribunales nombran a los jueces de los tribunales menores usando ese mismo criterio: la afiliación política.
- **Politización de los Despidos Judiciales.** Además de tener poder para nombrar jueces, la Corte suprema también puede retirar jueces a su discreción.
- **Corrupción.** También se ha informado que la corrupción ocurre comúnmente en todos los niveles del sistema judicial. Recientemente, se divulgaron tres casos que han recibido bastante publicidad en los cuales los tribunales emitieron sentencias injustas contra unas firmas.

Además de la debilidad de la independencia e imparcialidad judicial en Nicaragua, muchos otros problemas se cuelan por el sistema judicial. La capacitación de los jueces y del personal de los tribunales es inadecuada. La automatización prácticamente no existe en la mayoría de tribunales. La educación en derecho es débil y no existen estándares de competencia para los abogados, tal como el examen para pertenecer a un colegio profesional. Por ejemplo, algunos jueces fueron nombrados inmediatamente después de obtener su título de abogado en facultades de derecho que ofrecían clases durante los fines de semana y acortaban el currículo requerido de 5 a 3 años.

Como consecuencia, las entidades crediticias tienen poca confianza de que las deudas serán ejecutadas y así el uso de garantías está altamente restringido, frustrando los planes de desarrollo de negocios debido a la falta de acceso al capital. No obstante las leyes que permiten pignorar

³ Para una discusión de cómo otros países latinoamericanos han abordado el asunto de la independencia judicial, véase Margaret Popkin, *Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective*, en la Oficina de USAID para Democracia y Gobernabilidad, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (Technical Publication Series, enero de 2002, Ed. Rev.) en 100.

bienes mobiliarios, los empresarios que no poseen bienes inmuebles tienen poca oportunidad de obtener un préstamo en la fase de arranque. Hasta que la comunidad comercial tanto residente en Nicaragua como en el exterior, confíe en que los tribunales son capaces de permitir recursos en el caso de incumplimiento de préstamos y violaciones de contratos, sencillamente habrá menos préstamos y menos contratos que la economía podría respaldar de otra forma. En breve, los riesgos sustanciales involucrados en el otorgamiento de créditos o en una transacción entre iguales resultarán en una actividad económica menor y crecimiento también menor. Aún el desarrollo de mecanismos de resolución alternativa de controversias (RAC) no superará las limitaciones que el sistema de tribunales deficiente impone sobre la economía. Es decir, no habrá confianza en la RAC a largo plazo si no se puede confiar en que los tribunales hagan cumplir los acuerdos y laudos de la RAC.

En consecuencia, todos los futuros programas concernientes al ámbito legal comercial deberían incorporar el componente judicial del asunto. Esto incluiría el apalancamiento de los recursos de los programas de reforma de tribunales existentes para enfatizar la relación entre la reforma de tribunales y el crecimiento económico, y donde haya vacíos, formular esfuerzos de asistencia técnica que logren lo siguiente:

- Formar consenso a gran escala alrededor de la reforma general del sistema electoral y reforma de la selección judicial y despido. Específicamente, la selección de jueces debería ser adjudicada a un ente separado e independiente en lugar de la Corte Suprema. Grupos de trabajo consistentes del sector público, sector privado y la sociedad civil deberían desarrollar la base sobre la cual se implementen esos cambios y formar el consenso necesario para empujar las reformas.
- Desarrollar el compromiso de profesionalismo, competencia e integridad entre todos los jueces en Nicaragua a través del apoyo para organizaciones profesionales, educación permanente en competencias de juzgado y otras indicaciones de la independencia judicial.
- Mejorar la capacidad comercial de los tribunales a través de procesos administrativos y de automatización que hacen el proceso de resolución de controversias más rápido, más previsible y más transparente.
- Capacitar a los jueces en áreas referentes a la actividad comercial, particularmente con respecto a los tipos modernos de comercio y nuevas leyes tales como la ley de competencia, leyes potenciales concernientes a contratos modernos o comercio electrónico y leyes dedicadas al lavado de dinero.
- Establecer códigos de conducta para los jueces y el personal de los tribunales, y donde sea posible por ley y en la práctica, retirar toda indicación de influencia política en las acciones de los tribunales.
- Intentar por todos los medios, a través de la capacitación y reforma legal, de abordar los aspectos extremadamente formales y desfavorables al crecimiento en las leyes y el sistema judicial.
- A través de la divulgación y resultados demostrables, persuadir al público de que pueden confiar en los tribunales de Nicaragua para confirmar sus acuerdos comerciales.

Los esfuerzos para reformar el sistema judicial debieran ser de alta relevancia e inequívocos en su respaldo a la independencia judicial y altamente solícitos del aporte del público.

B. CRISIS DE LOS BIENES INMUEBLES EN NICARAGUA

Después de la crisis en el sistema judicial, el estado del derecho de propiedad de bienes inmuebles en Nicaragua es una de las obstrucciones más graves al crecimiento del país. Como resultado de las leyes aprobadas durante la Revolución Sandinista, los títulos de muchas propiedades permanecen dudosos. En algunos casos, dos o tres partes reclaman el título de la misma propiedad. Este informe detalla las profundidades del aprieto—incluyendo la falta de un mapa de catastro, lo inadecuado del Registro de Bienes Inmuebles, la falta de una ley de zonificación, la crisis de la vivienda y más—que se acrecienta por la falta de un sistema judicial independiente capaz de impulsar al país hacia una resolución de controversias y comprensión por aquellos cuya tierra ha sido tomada sin una compensación legal obligatoria.

Los esfuerzos de reforma económica de los mercados emergentes en años recientes han sido dirigidos a través del trabajo de Hernando De Soto, quien ha demostrado que si la propiedad no puede comprarse y venderse con la confianza de que las autoridades van a confirmar la transacción, el mercado mismo fallará en generar el crecimiento necesario. En efecto, este informe encuentra que la inexistencia del derecho de propiedad es un factor vertebral que expulsa a la gente de los mercados formales y los hace buscar el sector informal.

Desde 2002, el Banco Mundial ha comprometido casi \$39 millones para la reforma del sector de la propiedad, entre otras iniciativas, por medio de su Proyecto de Administración de Tierras (PRODEP). Según el Banco Mundial, la meta de PRODEP—

Es mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra y de ahí impulsar la inversión en agricultura, contribuir a la justicia social, promover el uso sostenible de los recursos naturales e incrementar la recolección de ingresos y facilitar la planificación a nivel municipal. Los objetivos del proyecto a mediano plazo son desarrollar el marco jurídico, institucional y técnico para la administración de los derechos sobre la propiedad y demostrar la factibilidad de un programa sistemático de regularización de derechos sobre la tierra, inicialmente en las áreas rurales. Hay seis componentes del proyecto: 1) políticas y reforma judicial, incluyendo un marco de política agraria, cambios legales y reguladores y manuales de procedimientos y operativos; 2) descentralización y fortalecimiento institucional, particularmente apoyo a la dirección de política agraria del ministerio de agricultura (MAGFOR), fortalecimiento de la administración de los derechos sobre la propiedad, apoyo a las organizaciones básicas y otros actores y formación de capacidades en las municipalidades en actividades relacionadas con la tierra; 3) servicios de otorgamiento de títulos de propiedad y de regularización, incluyendo capacitación en la resolución de controversias; 4) demarcación y consolidación de áreas protegidas; 5) demarcación de tierras indígenas, incluyendo un enfoque en el marco de derechos reguladores sobre la tierra; y 6) mejora al sistema de

*información integrada, incluyendo un proyecto de sistema de información financiera y administrativo y un proyecto de sistemas de evaluación y monitoreo del impacto.*⁴

El monitoreo vigilante de los donantes y el respaldo para estas metas contribuirá a alcanzarlas, aunque el proceso será largo y escabroso. Cualesquiera programas nuevos de reforma relativos a la ley mercantil para apoyar pequeñas y medianas empresas (PYMEs) o para el imperio de la ley y gobernabilidad deberían estar plenamente en línea con las iniciativas relacionadas con la propiedad ya en curso. Los nuevos programas deberían apalancar los recursos y reconocer la importancia de evitar la duplicación o contradicción de esfuerzos. Además, las partes involucradas en esfuerzos de bienes inmuebles en Nicaragua deberían estar conscientes de los pasos tomados en otros países centroamericanos, particularmente en Honduras. Utilizando las mejores prácticas de sus vecinos así como coordinando y armonizando los esfuerzos de reforma, podría decirse que Nicaragua y la región tienen una gran oportunidad de crecimiento económico y de reducción de la pobreza.

C. AYUDANDO A LAS PYMEs A TENER ACCESO AL CAPITAL: UN IMPERATIVO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Las empresas en Nicaragua, en particular las PYMEs, enfrentan obstáculos numerosos dentro de los ámbitos jurídico, burocrático y del comercio que inhiben su capacidad de constituirse formalmente bajo la ley y de crecer y expandirse. El hecho que casi el 50 por ciento de los negocios en Nicaragua operan en el sector informal—comparado con menos del 17 por ciento en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)—revela las dificultades que enfrentan las empresas.⁵ Un empresario que busca establecer una compañía en Nicaragua enfrenta ineficiencias en los procedimientos y corrupción cuando trata de inscribirse; enormes restricciones al usar garantías para respaldar deudas; y graves amenazas a la propiedad misma en la cual la nueva compañía podría operar. Además, las compañías que desean ampliar sus oportunidades a través del comercio internacional enfrentan ineficiencias costosas dentro de las agencias a cargo de regular y facilitar sus transacciones, junto con amenazas constantes a la seguridad de sus mercancías.

La encuesta gubernamental más reciente sobre las PYMEs es de 1998. Según el estudio, 50,000 micro, pequeñas y medianas empresas existían en Nicaragua—el 90 por ciento de los negocios del país.

Tal como aquí se informa, los impedimentos específicamente enfrenados por las PYMEs en Nicaragua son los siguientes:

- Las PYMEs, especialmente las informales, tienen una gran dificultad debido a la falta de confianza en la capacidad de cobrar sobre las garantías. El financiamiento continúa dependiendo predominantemente en los préstamos basados en hipotecas y la satisfacción de

⁴ Banco Mundial, Nicaragua Country Brief (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/NICARAGUAEXTN/0,,contentMDK:20214837~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:258689,00.html>).

⁵ Véase Banco Mundial, Snapshot of Business Environment—Nicaragua, en <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/ExploreEconomies/BusinessClimateSnapshot.aspx?economyid=141>.

requisitos formales engorrosos que están hechos para compañías más grandes y más sofisticadas.

- A menudo, las PYMEs se encuentran pagando tasas de interés que superan el 20 por ciento en préstamos a entidades crediticias privadas (corporaciones de micro financiamiento) que están deseosas de arriesgar otorgando préstamos a compañías más pequeñas y ofreciendo soluciones de préstamo que no están asegurados por medios de bienes inmuebles.
- Debido a la dependencia de las entidades crediticias en las hipotecas, las PYMEs en particular son víctimas de la crisis de propiedad del país.
- Las PYMEs cargan desproporcionadamente con los costos de la ineficiencia institucional y politización de las instituciones. La politización, la lentitud y la corrupción se mencionan constantemente como los principales problemas que los negocios experimentan con el sistema judicial.

A la larga ciertas iniciativas prometen beneficiar a las PYMEs. Bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se inauguró la Ventanilla Única de Inversionistas (VUI), en 2003. A través de un acuerdo entre el Ministerio de Comercio, el Registro de Comercio, la oficina del Alcalde de Managua y la Oficina de Impuestos Internos, los 72 pasos asociados con la inscripción de un negocio se llevarían a la VUI. Al usar la VUI, el propietario de un negocio puede reducir el proceso de incorporación de 60 días a 15 días. Los funcionarios de la VUI no han realizado ninguna campaña promocional a gran escala, ya que consideran que la nueva institución carece aún de la capacidad para manejar un gran flujo de registradores. Desde su inicio, la institución ha registrado aproximadamente 265 negocios y actualmente está recibiendo 40 nuevos casos al mes.

En todo este informe se identifican oportunidades similares de reforma y se sugieren recomendaciones para cambios que reducirían las cargas administrativas y costos de transacción innecesarios impuestos a las PYMEs. El tema que surge de estos puntos individuales es que aún cambios relativamente pequeños pueden resultar en mejoras sustanciales al ámbito empresarial. Los costos y retos de implementar todos los cambios recomendados varían, pero cada uno debería ser considerado en el contexto del ámbito global para el crecimiento empresarial.

D. INVIRTIENDO EN TECNOLOGÍA: UN IMPERATIVO PARA FUTURAS REFORMAS

La tecnología es subutilizada y a menudo incomprendida en Nicaragua. Aunque el Internet es utilizado ampliamente, las instituciones públicas son incapaces de mantenerse al día con el desarrollo en la automatización, tal como se evidencia en lo siguiente:

- En el Registro de Comercio, los procesos no se han automatizado y la información del registro se ha ingresado a mano en los libros del registro nacional. Hay pocas computadoras disponibles en el Registro de Managua y las existentes con frecuencia son obsoletas.
- Nicaragua no tiene una ley de contratos electrónicos o firma electrónica. Este es un caso evidente de “vacío” legislativo y la industria bancaria actualmente planea emitir productos financieros tales como tarjetas de crédito y pago de servicios en línea que requieren firma electrónica. La falta de legislación sobre estos asuntos presenta un problema si surge una controversia y puede crear la oportunidad para una actividad ilícita.

- Los tribunales no están automatizados y las computadoras, cuando las hay, únicamente se usan para el procesamiento de textos y frecuentemente son obsoletas. La comunicación entre tribunales se realiza telefónicamente. El público tiene acceso a las decisiones de los tribunales, pero no se publican o no están accesibles en línea. Para tener acceso a una sentencia, la parte interesada debe visitar el tribunal en cuestión y solicitar el documento.
- Ninguna ley fundamental de Nicaragua ni su ley de registro están diseñadas para dar cabida a préstamos comerciales modernos, rápidos y voluminosos que son comunes y necesarios para las economías en crecimiento y la inversión extranjera incrementada. Un Registro de Garantías moderno y electrónico debería dar cabida a la presentación en persona así como a la presentación por medio de las varias formas de transmisión electrónica incluyendo correo, fax, módem, mensajería e intercambio electrónico de datos (EDI, por sus siglas en inglés). Idealmente, las reformas al registro—y las reformas jurídicas totales para dar cabida a un sistema electrónico—deberían estar basadas en los lineamientos establecidos por la Ley Modelo para el Comercio Electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, la Ley Modelo de UNCITRAL para Firmas Electrónicas y las Reglas Uniformes Interamericanas para Documentos y Firmas Electrónicas (IAREDS), que permiten la presentación por medio de “cualquier otro método accesible para consulta posterior y que pueda producirse de una forma tangible reconocida por la ley o la costumbre”. También idealmente, la modernización del registro debería conducir eventualmente una red integrada de registros centroamericanos.
- Aduanas carece del hardware apropiado. Aduanas tiene un total de aproximadamente 140 estaciones de trabajo que sirven a todo el país. En 1998, el BID proveyó \$500,000 para estas computadoras, pero ahora son obsoletas y no hay fondos para actualizar este equipo o para proveer otro equipo necesario tal como un servidor central para mantener perfiles. Actualmente, toda la información del “tipo de servidor” permanece en una estación de trabajo.
- El sistema de tecnología de la información (TI) de Aduanas carece del software apropiado. El “Sistema Automatizado para Datos de Aduanas” (ASYCUDA, por sus siglas en inglés) ha estado en uso desde 1992 y el sistema actual ejecuta el ASYCUDA ++ v.1.17. Esta versión limita la capacidad de Aduanas de manejar eficientemente los bienes comerciados y a Aduanas le gustaría implementar la nueva versión, ASYCUDA World. ASYCUDA World es una aplicación modular de sistema abierto basado en el Internet que requiere \$90,000 para los capacitadores y el personal técnico.
- Aduanas carece de los fondos y capacitación para el personal de TI. Actualmente, hay un personal de 17 personas, incluyendo a 4 programadores. No hay fondos para capacitación o cursos adicionales tales como el manejo de bases de datos, que son muy necesarios. Y los bajos salarios para el personal técnico conducen a altas tasas de rotación.
- Aduanas es incapaz de llevar a cabo un visto bueno electrónico completo debido a la deficiente infraestructura de redes. Las declaraciones se transmiten a través del Internet pero no reciben notificación electrónica de descargo. No hay transmisión electrónica de manifiestos aunque hay planes para implementarla una vez que todas las áreas estén en línea y esté disponible la comunicación por satélite. La costa Atlántica no está automatizada. Las fallas de comunicaciones con las áreas fuera de Managua son frecuentes debido a que la

comunicación vía microondas se interrumpe durante las lluvias intensas. Las zonas francas no están automatizadas y están reuentes a automatizarse. Recientemente, recibieron instrucciones de automatizarse para fin de año o Aduanas retiraría su personal del sitio.

- El proceso del permiso de importación es manual sin interfaz con los comerciantes o Aduanas y los permisos únicamente pueden ser emitidos por la oficina central.

Frente a los recursos limitados, Nicaragua puede beneficiarse de la creación de una Estrategia Nacional de Automatización preparada en consulta con todas las ramas gubernamentales junto con los donantes, países vecinos, el sector privado, la sociedad civil y otros. La planificación para la automatización para los procesos gubernamentales es un asunto complejo y la oportunidad para desperdicio y abuso es inmensa. Nicaragua se beneficiaría evidentemente de un entendimiento a largo plazo y del panorama general de lo que necesita para actualizar sus procedimientos anticuados al siglo XXI. Esta es un área donde la orientación y el apoyo de los donantes son cruciales.

E. CORPORACIÓN DEL DESAFÍO DEL MILENIO

Junto con Honduras, Nicaragua es uno de los dos estados miembros del Acuerdo de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA) seleccionados como candidatos para el respaldo de la Corporación del Desafío del Milenio (CDM) para el año fiscal (AF) 2004 y el AF 2005.⁶ Con esta elegibilidad, Nicaragua ha sido invitado a presentar propuestas de cómo utilizará el financiamiento de la CDM para mejorar el crecimiento económico y reducir la pobreza. A diciembre de 2004, Nicaragua había presentado proyectos de propuesta y estaba entre los únicos cuatro países con los cuales la CDM estaba entrando en negociaciones específicas que podrían resultar en la adjudicación de financiamiento de la CDM.

El valor de las actividades de la CDM en Nicaragua, además de los beneficios obvios de recursos incrementados es que reitera más enfáticamente la posición enunciada en éste y en otros estudios: que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza pueden venir únicamente de una amplia gama de intervenciones en las áreas de gobernabilidad, inversión en salud y en educación y la creación de un ambiente que permita la actividad del sector privado. Desde luego, el proceso de integración regional y liberalización del comercio a través del CAFTA rendirá beneficios sustanciales, pero el acuerdo en sí, sin reformas complementarias no logrará las altas expectativas de reducción de pobreza y crecimiento económico generadas y que son la razón de ser de los acuerdos de comercio.

Asumiendo una negociación exitosa para el financiamiento de la CDM, es probable que el resultado programático de las negociaciones señale las complejas interrelaciones entre las políticas sociales y económicas y los beneficios a lograrse a través de un amplio proceso participativo. A través del efecto de demostración, la experiencia y las lecciones de los países de la CDM pueden tener un impacto beneficioso sobre las aspiraciones de desarrollo de la región como un todo.

⁶ Los otros países del CAFTA así como República Dominicana superaron el umbral de ingresos per capita y por tanto no fueron países candidatos bajo el proceso de la Cuenta del Desafío del Milenio (CDM).

III. REGULACION DE SOCIEDADES

A. INTRODUCCIÓN

El marco jurídico de Nicaragua para los negocios necesita una actualización para dar cuenta de los cambios en las prácticas comerciales que obligan a las nuevas firmas e inversionistas extranjeros a adaptar sus estatutos para dar cuenta de procesos que no están incluidos en el Código de Comercio. Si surgiera un conflicto, los términos de los estatutos tendrían que ser reconocidos y ejecutados por un tribunal. Dado el estado deficiente del sistema de tribunales del país y el predominio de la corrupción, los inversionistas no pueden estar seguros de que los términos de los estatutos prevalecerán en tal conflicto.

La inscripción de entidades comerciales es nominalmente fácil, pero el proceso es lento y tedioso. Se están realizando esfuerzos para reducir el tiempo de inscripción automatizando algunos procesos. Un proyecto en Managua para crear un centro de ventanilla única para inversionistas ha tenido éxito en reducir el costo y el tiempo relacionado con el registro.

Las compañías de propiedad pública no existen y la protección a los accionistas minoritarios es débil. La falta de protección a los accionistas minoritarios ahuyenta la inversión de los pequeños inversionistas, y en consecuencia, afecta la capacidad del país para mejorar el mercado de valores y su crecimiento económico.

La mayoría de negocios locales son micro, pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales no están inscritas. Las cargas reguladoras excesivas, el costo de inscripción y los impuestos excesivos, complejos y algunas veces injustos se mencionan como las principales razones por el predominio de la actividad económica informal.

El acceso al crédito es escaso para todas las firmas en Nicaragua, pero particularmente para las PYMEs. Como consecuencia, las PYMEs tienen dificultad para expandirse y el país pierde la oportunidad de cosechar los beneficios de su cultura empresarial local.

B. MARCO JURÍDICO

El Código de Comercio es el código jurídico principal que rige la ley de sociedades. El Código de Comercio fue aprobado originalmente en 1914 y no ha sido modernizado lo suficiente para regir los negocios actuales. Muchas prácticas comerciales modernas, tales como la contratación electrónica, siguen sin estar cubiertas por el Código.

Se puede crear una sociedad anónima, una sociedad de responsabilidad limitada, bajo el Código de Comercio. El Código permite otros tipos de estructuras de negocios tales como la Sociedad en Nombre Colectivo, que es una asociación general. Sin embargo, la sociedad anónima sigue siendo la forma más popular y la más regulada de los negocios.

La escritura de constitución de una compañía debe ser autenticada por un notario y debe pagarse una contribución de capital antes de completarse la inscripción. Las entrevistas durante la evaluación revelaron que una firma debe haber pagado por lo menos el 10 por ciento de la capitalización declarada si la contribución se va a efectuar en efectivo y el 100 por ciento si se va

a efectuar en especies. Este pago requerido difiere de los requisitos regionales en cuanto a que no hay límite mínimo para el monto con que se puede contribuir al capital de la compañía.

Los acreedores de una compañía no inscrita pueden demandar y embargar la propiedad de la compañía y de sus accionistas. Bajo esas circunstancias, tanto los activos de la compañía como los de los accionistas de compañías no inscritas pueden estar sujetos a embargo por parte de los acreedores.⁷

Con respecto a las compañías de propiedad pública, se dijo al equipo evaluador que no existen compañías públicas. Sin embargo, existe un procedimiento raramente utilizado para iniciar la recaudación de capital públicamente: una suscripción pública de capital. Sin embargo, debido a la falta de un mercado de valores desarrollado, carencia del mercado de valores de un código jurídico regulador y falta de conocimiento con respecto al proceso de suscripción pública, las compañías no negocian acciones públicamente. En una rara excepción hace 5 años durante la privatización de un banco local, las acciones de la compañía fueron ofrecidas al público a través de anuncios en los periódicos. Se suponía que las partes interesadas adquirirían las acciones en las agencias a un precio fijo en lugar de un mecanismo del mercado.

Los cambios a los estatutos de las sociedades anónimas deben ser aprobados por un juez antes de inscribir los cambios en el Registro de Comercio. Un incremento en el capital patrimonial de una sociedad anónima es considerado como un cambio en los estatutos.⁸ En consecuencia, los incrementos en el capital patrimonial son impedidos por los costos de transacción asociados con los cambios en el registro. Por lo tanto, estos aumentos a menudo no se informan.

El control corporativo interno es poco estricto. Hay requisitos para nombrar vigilantes (auditores) para supervisar a los administradores. Es permitido que los vigilantes sean accionistas de la compañía y por lo general lo son. Únicamente los accionistas de una compañía pueden ser administradores. Como resultado, tal como se describió durante las entrevistas de evaluación, es posible que la misma persona sea accionista, administrador y vigilante. Este traslape de las responsabilidades de fiscalización y administración permite y probablemente fomenta una fiscalización parcializada. Las compañías estadounidenses que conducen negocios en Nicaragua y las compañías nicaragüenses con negocios en los Estados Unidos que se sujetan a este estándar de control interno, estarían en riesgo de violar la Ley Sarbanes-Oxley.

Los administradores de las sociedades anónimas no son responsables ante terceros por las faltas cometidas por las firmas que ellos controlan. Sin embargo, los administradores son personalmente responsables ante los accionistas y terceros por el incumplimiento de sus deberes tal como se expresa en los estatutos y los entes reguladores relevantes. En los casos de fraude u otros delitos, las personas entendidas en esta área del derecho mencionaron que no es posible levantar el velo corporativo o hacer caso omiso de la personería jurídica de la compañía matriz de una subsidiaria. Esto es debido a la falta de estipulaciones legislativas o el precedente respecto a estas prácticas.

⁷ Artículo 126, Código de Comercio Nicaragüense.

⁸ Artículo 213, Código de Comercio Nicaragüense.

Según el Código de Comercio nicaragüense, la publicación anual de los estados financieros es obligatoria para todas las compañías.⁹ Sin embargo, únicamente las instituciones financieras publican los estados financieros en los periódicos nacionales. Las instituciones financieras también son el único tipo de negocio que publica estados financieros auditados independientemente por contadores públicos certificados (CPCs). Los CPCs en Nicaragua tienden a seguir los estándares contables internacionales pero no las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC). El uso de las NIC se hizo obligatorio por la Asociación de CPCs en Julio de 2004; sin embargo, se ha dicho que los estándares son demasiado complejos para la mayoría de firmas nicaragüenses y parece existir una falta general de preparación respecto a las NIC.

Las acciones al portador pueden ser emitidas pero son raras. Se expresaron inquietudes acerca de la posibilidad de que tales acciones se estén usando para evadir responsabilidades, lavar dinero o tomar parte en otras actividades ilícitas. Debido a la preocupación con respecto al uso de las acciones al portador, la Superintendencia de Bancos aprobó recientemente una resolución que exige que los bancos divulguen el origen de los fondos recibidos en cualquier tipo de transacción.

Una compañía debe tener por los menos tres accionistas en todo momento. Si una compañía tiene menos de tres accionistas durante más de 6 meses, esa compañía se considerará disuelta y los accionistas serán responsables conjuntamente e ilimitadamente ante los acreedores.¹⁰

La protección para los accionistas minorista es débil. En los casos en que los accionistas minoritarios no puedan llegar a un acuerdo con los administradores, los accionistas minoritarios pueden dejar la firma y sus acciones serán recompradas al valor del mercado una vez que se haya completado una evaluación de los activos de la compañía.¹¹

En los casos de conflicto entre los accionistas, una estipulación poco conocida del Código de Comercio establece que el arbitraje de un tercero debería utilizarse para resolver conflictos. Se conoció durante la evaluación que todo el arbitraje es *ad hoc* debido a que no hay centros de arbitraje en Nicaragua. En consecuencia, la estipulación para el arbitraje no es ampliamente utilizada.

Las compañías en Nicaragua deben pagar muchos impuestos. Una compañía mencionó que por cada dólar que recibía en ingresos, pagaba 31 centavos en impuestos antes de que se gravaran los impuestos sobre la renta. Muchos tipos de impuestos se gravan sobre los ingresos corporativos. Un impuesto sobre los activos se grava sobre el valor de los activos de la compañía aún en casos en los cuales la firma ha incurrido en pérdidas anuales. Los impuestos adicionales informados incluyen un impuesto al valor agregado del 15 por ciento, un impuesto al consumo del 9 por ciento, un impuesto municipal del 1 por ciento y un impuesto sobre ventas del 15 por ciento.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

La inscripción en el registro es obligatoria para todas las compañías. Si una compañía no se registra, no existe para fines de terceros. El Registro de comercio es parte del Registro de Bienes

⁹ Artículo 248, Código de Comercio Nicaragüense.

¹⁰ Artículo 270, Código de Comercio Nicaragüense.

¹¹ Artículo 262, Código de Comercio Nicaragüense.

Inmuebles y una subparte de la Corte Suprema. El Registro está regido por la Ley del Registro Público de 1904. Hay 17 registros en el país pero el Registro de Managua maneja la mayoría de las inscripciones del país.

El Registro de Comercio necesita una modernización. Los procesos no están automatizados y la información se ingresa a mano en los libros de registro nacionales. Hay pocas computadoras disponibles en el Registro de Managua y las que existen a menudo son anticuadas y/o no se usan. De hecho, se informó que algunos registros rurales no tienen ninguna computadora. Algunas instalaciones están en un estado de reparación tan deplorable que la información contenida en los libros está bajo riesgo de perderse por filtraciones de agua en las instalaciones y debido a que los documentos no están protegidos adecuadamente. En otros registros, las limitaciones de electricidad dificultan el uso de computadoras.

El Registro de Comercio de Managua está produciendo una base de datos electrónica para la información que procesa y archiva. Sin embargo, únicamente la mitad de la información del Registro de Managua ha sido incluida en la base de datos hasta la fecha.

El costo de inscribir una sociedad anónima, incluyendo los derechos legales asociados, oscilan entre \$1,000 y \$3,500. Este costo se considera alto y se menciona como un impedimento para la formalización de los negocios. La inscripción de compañías es un proceso que lleva tiempo e involucra a muchas entidades y procesos. Por lo general, completar el proceso toma cerca de 60 días. Un inversionista extranjero describió la frustración y el costo relacionado haciendo ver que podía constituir una empresa en los Estados Unidos por correo en 2 días a un costo relativamente bajo, mientras que en Nicaragua tomaría meses procesar la solicitud y a un costo mucho más elevado.

Según personas conocedoras de la situación, los ingresos generados por el proceso de inscripción no se quedan en el registro, sino que son enviados al gobierno central. El gobierno asigna aproximadamente el 4 por ciento de su presupuesto para la Corte Suprema, que a su vez asigna una porción de ese monto a los registros del país.

El Registro de Managua tiene un personal de aproximadamente 100 empleados y recibe 200 solicitudes diarias. El personal no está capacitado en temas modernos de registro y no está bien pagado. Estos factores parecen afectar el desempeño ya que la productividad y la motivación son bajas dentro del Registro. Los factores internos tales como la falta de automatización y factores externos tales como recursos financieros limitados han contribuido a la incapacidad del Registro de Comercio para cumplir con su deber de registrar rápidamente tanto las entidades como las transacciones comerciales.

Bajo los auspicios del BID, hace un año se abrió un centro Ventanilla Única de Inversionistas o VUI. Mediante un acuerdo entre el Ministerio de Comercio, el Registro de Comercio, la oficina del Alcalde y la Oficina de Ingresos Nacionales, los 72 pasos asociados con la inscripción de un negocio fueron trasladados a la VUI. Usando la VUI, el propietario de un negocio puede reducir el proceso de constitución de 60 días a 15 días. Sin embargo, la VUI únicamente está disponible en Managua. Los funcionarios de la VUI no han realizado ninguna campaña promocional a gran escala debido a que la nueva institución aún carece de capacidad para manejar un gran flujo de

inscripciones. Desde su inicio, la institución ha registrado aproximadamente 265 negocios y actualmente recibe 40 casos nuevos al mes.

Las controversias comerciales son manejadas por los tribunales locales, los cuales frecuentemente están sujetos a influencias externas y poco éticas. La politización y la corrupción se mencionan constantemente como problemas significativos con el sistema judicial. Agregado a la frustración de los negocios con respecto a la falta de medios rápidos y justos de resolver conflictos, no existen centros de arbitraje para brindar una alternativa al sistema judicial. Además, los tribunales no están automatizados y tienen presupuestos muy bajos. Los jueces y abogados no están bien versados en derecho mercantil internacional moderno. Como resultado, los inversionistas extranjeros han cancelado sus planes de inversión después de escuchar acerca del estado insuficiente del sistema judicial. En consecuencia, un Registro de Comercio ineficiente y un sistema judicial deficiente pueden destacarse como causas dañinas al clima de negocios y por desalentar las inversiones.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Todos los abogados nicaragüenses son notarios. La Corte Suprema otorga la autorización para ejercer el derecho y el notariado. Estas autorizaciones se otorgan simultáneamente sin ningún examen obligatorio de competencia. Al año 2000, había casi 13,000 abogados en Nicaragua y 12 facultades de derecho. Durante la Revolución Sandinista, hubo un aumento de nuevas facultades, algunas que ofrecían títulos en derecho en 3 años en lugar del programa de 5 años de otras facultades.

No existe un Colegio de Abogados, pero existen asociaciones voluntarias de abogados. La autoridad disciplinaria sobre los abogados se asigna a la Corte Suprema, la cual se ha informado usa tácticas disciplinarias arbitrariamente. Algunos abogados informaron que debido al gran volumen de abogados incompetentes, debería crearse un Colegio de Abogados con autoridad disciplinaria para mejorar y mantener los estándares profesionales y eliminar a los abogados que carecen de estos estándares.

Debido a que las escrituras de constitución deben ser autenticadas por notarios antes de ser inscritas, los abogados están necesariamente involucrados en la fundación de un negocio. Los honorarios notariales se consideran altos. A menudo los documentos autenticados por notarios son devueltos por el Registro de Comercio debido a los errores cometidos por el abogado que los redactó. Un exceso de abogados y la falta de un mecanismo disciplinario efectivo dificultan el control de la conducta de los notarios. Debido a la falta de una entidad de fiscalización, algunos notarios supuestamente conspiran para participar en actividades fraudulentas.

Existe una asociación de contadores a la cual deben pertenecer todos los CPCs. La asociación sigue los principios de contabilidad internacionales y ha impuesto recientemente estándares contables más altos para auditorías basados en las NIC. Sin embargo, algunos contadores consideran que las NIC no son apropiadas para la mayoría de firmas nicaragüenses.

Durante 10 años ha funcionado un mercado de valores. La mayoría de valores ofrecidos son bonos y otros instrumentos de deuda. Solamente ha ocurrido una emisión de valores de capital. El noventa por ciento de las transacciones en el intercambio está relacionado con la emisión

gubernamental. Según se informa, \$800 millones fueron negociados en el mercado de valores el año pasado. Las compras pueden efectuarse electrónicamente y el mercado de valores generalmente es moderno. La mayoría de las inversiones las realizan los bancos como inversionistas directos y únicamente una pequeña cantidad de inversiones son efectuadas por inversionistas individuales. La falta de un cuerpo regulador sólido para el mercado de valores desanima a los inversionistas potenciales. Por ejemplo, la línea aérea TACA trató de emitir bonos en los mercados de valores centroamericanos, pero las deficiencias en los estándares reguladores y los procedimientos incompatibles obligaron a la compañía a cancelar este esfuerzo.

E. DINÁMICA SOCIAL

Las cámaras de comercio y los abogados individuales exigen la reforma del Código de Comercio. Algunos han mencionado que debido al ritmo de cambio de las prácticas comerciales, se necesitan leyes especializadas tales como una ley sobre instrumentos comerciales, otra sobre depósitos y una ley sobre el mercado de valores para proveer regulaciones más completas y adaptables. En la Asamblea Nacional está pendiente de aprobación un proyecto de ley sobre el mercado de valores.

Por lo general, los principios de buena gestión corporativa no son ampliamente conocidos por los nicaragüenses. Los principios de auditoría de la Ley Sarbanes-Oxley, que se aplica a las compañías nicaragüenses que conducen negocios en y con los Estados Unidos, tampoco son ampliamente conocidos. Algunos grupos de la sociedad civil han expresado la necesidad de promulgar leyes más estrictas sobre la buena gestión corporativa. Estas inquietudes se han expresado especialmente con respecto al sector bancario. No hay iniciativas del gobierno pendientes en el área de buena gestión corporativa.

Asimismo, es necesario un incremento en la protección a los accionistas minoritarios a través de una reforma legal. De nuevo, no se han anunciado planes de reforma en esta área.

Una revisión mayor del sistema de Registro ha sido solicitada de forma consistente por los inversionistas extranjeros. En la Asamblea Nacional está pendiente de aprobación una nueva ley sobre el Registro Público. Se aprobó un proyecto del Banco Mundial dirigido hacia las reformas legal, institucional y técnica para todo el Registro Público. Asimismo, el BID está financiando un proyecto para crear un centro de un solo paso para los inversionistas. El proyecto a ser completado en 2006, incluye la aprobación de una ley sobre la simplificación de los componentes administrativos para los que inician una empresa. La ley trata de reducir el proceso de registro en Managua a 3 días y automatizar el sistema. El Banco Mundial está planeando financiar iniciativas similares en las municipalidades.

Los cambios en el sistema judicial son de suprema importancia para la comunidad empresarial. Todos los empresarios entrevistados expresaron su gran preocupación con respecto a la situación del sistema judicial. Debido a que los jueces son nombrados por la Corte Suprema, a menudo basándose en su afiliación política, y los abogados frecuentemente son incompetentes, muchos han argumentado que existe la necesidad de una ley sobre la carrera judicial. En respuesta a esto, se aprobó un proyecto sobre este asunto en el otoño de 2004. Sin embargo, dado que no tuvo

vigencia oficialmente hasta a principios de 2005, su efectividad aún se desconoce.¹² Asimismo, los abogados expresaron la necesidad de permitir que algunos procedimientos por escrito se efectúen oralmente para agilizar la actividad judicial.

No hay una ley sobre las PYMEs. La encuesta gubernamental más reciente sobre las PYMEs es de 1998. Según el estudio, en Nicaragua hay 150,000 micro, pequeñas y medianas empresas y el 90 por ciento de las empresas del país eran PYMEs. Muchas PYMEs son informales. En efecto, según los reportes, la mitad del país opera fuera del sector comercial formal. Algunas micro empresas han explicado su falta de formalización como producto de una carga impositiva excesiva y una falta de beneficios asociados con la constitución. Las PYMEs formales tienen dificultades para obtener crédito y las PYMEs informales no pueden obtener crédito legalmente. Existen los micro financieros pero las tasas de interés del 30 por ciento (19 puntos más altas que las tasas en los bancos comerciales) cobradas por estas instituciones impiden muchos negocios. Los bancos comerciales exigen garantías estables (por lo general una hipoteca) para garantizar el crédito para las PYMEs y muchas PYMEs carecen de esta garantía. En consecuencia, existe una fuerte demanda de mecanismos crediticios adaptados a las PYMEs.

F. RECOMENDACIONES

- El Código de Comercio debe actualizarse. Debería efectuarse una evaluación detallada para determinar las áreas en las cuales es necesario hacer reformas. La aprobación de leyes especializadas para diferentes áreas tales como el mercado de valores, fideicomisos, proceso de inicio, principios de buena gestión corporativa, protección de accionistas minoritarios y casos en los cuales la personería legal de la compañía puede dejar de tomarse en cuenta, pueden proveer medios más sencillos de reforma. Los sectores público y privado deberían incorporarse a las discusiones de reforma y debería formarse un consenso alrededor de las reformas.
- La profesión legal debería reformarse. Muchos problemas relacionados con el sistema judicial deficiente se deben a la falta de estándares éticos y profesionales para los profesionales del derecho. Debería imponerse requisitos de admisión tales como exámenes de competencia para abogados y notarios. La educación legal permanente debería ser obligatoria para los abogados.
- La educación en derecho debería modernizarse. Las transacciones de negocios internacionales y el derecho internacional y comparativo deberían incluirse como parte del currículo para la formación de abogados. Los jueces deberían recibir capacitación en estas áreas con una capacitación adicional en la sustancia sobre la forma y herramientas tales como el análisis económico del derecho. Los métodos de enseñanza deberían modernizarse para utilizar el método socrático y el método de estudio de casos.
- El Registro de Comercio debe modernizarse. El proyecto de ley del Registro Público debería actualizarse y la Corte Suprema no debería ser la entidad responsable de velar por la supervisión del Registro tal como lo establece el proyecto actual. El proyecto del Banco

¹² La Ley de la Carrera Judicial, No. 501 fue aprobada el 30 de noviembre de 2004 después que el Congreso rechazó el veto parcial del Presidente (el texto completo de la ley está disponible en http://www.presidencia.gob.ni/buscador_gaceta/BD/LEYES/2005/LEY%20No.%20501%20CARRERA%20JUDICIAL.pdf).

Mundial sobre la modernización del Registro debería monitorearse y complementarse cuando sea necesario. Es necesaria la colaboración en los procesos de automatización de la inscripción y en la mejora del equipo e instalaciones. El centro de un solo paso del BID para el proyecto de inversionistas debería recibir una colaboración y monitoreo similar.

- Debería conducirse una evaluación de la situación de las PYMEs y del tamaño del sector informal. La evaluación debería identificar obstáculos que impiden el crecimiento de las PYMEs y proveer una estrategia para eliminar estas barreras. Debería darse consideración a la emisión de un estatus especial para las PYMEs similar a la de los certificados 8(a) emitidos por la Administración de Pequeñas Empresas (SBA por sus siglas en inglés) en Estados Unidos, para un trato preferencial en asuntos tales como impuestos, contratos con el gobierno o acceso al crédito. Asimismo, deberían diseñarse programas especiales para el financiamiento de las PYMEs que permitan formas alternativas de garantías y otorguen préstamos con tasas de interés bajas más cercanas a las tasas comerciales. Una conferencia regional de donantes para generar capital para el establecimiento de instituciones financieras que se especialicen en brindar asistencia a las PYMEs puede abordar uno de los problemas crediticios enfrentados por la pequeña empresa. Una vez que el banco se haya establecido con el capital semilla otorgado por los donantes, podrían recaudarse fondos adicionales por medio de capital de riesgo. Debería ofrecerse incentivos fiscales a los bancos especializados en préstamos pequeños y arriesgar fondos de capital de riesgo que inviertan en instituciones de micro finanzas o PYMEs.
- Debería realizarse una evaluación del sistema fiscal para identificar métodos para simplificar y reducir la carga impositiva sobre las firmas en Nicaragua.
- La integración del Mercado de valores centroamericano es vital. Los estándares reguladores y de procedimiento para los mercados de valores de los países centroamericanos deberían armonizarse y debería diseñarse un plan estratégico para la total integración.

IV. CONTRATOS

A. INTRODUCCIÓN

En muchos aspectos, el marco jurídico de Nicaragua permite la fácil formulación de contratos. Sin embargo, el marco jurídico no cubre algunos contratos que son comunes en los negocios modernos.

Los problemas asociados con el imperio de la ley afectan muchas áreas de la actividad comercial. El sistema judicial es ineficiente, tiene una capacidad deficiente, está mal equipado y está sujeto a influencias políticas. Tales males conducen a una ejecución deficiente de los contratos, lo cual puede disuadir a los inversionistas.

En medio de este clima de deficiencia en el sistema judicial, el arbitraje puede brindar un medio de resolución de controversias por contratos, sin embargo, Nicaragua carece de la cultura de centros de arbitraje para brindar esta alternativa a los mecanismos de resolución tradicional. En casos llevados a un arbitraje ad hoc, la ejecución del laudo arbitral ocurrió a través de tribunales regulares lo que hace que la ejecución sea imprevisible.

B. MARCO JURÍDICO

Según el Código Civil, las personas naturales y las compañías pueden, en principio, crear un contrato para cualquier acuerdo que no sea contrario a la ley o al orden público.¹³ En este sentido, un contrato es ley entre las partes firmantes. El Código Civil se aplica en ausencia de estipulaciones contractuales específicas. Si el contrato se relaciona con un asunto comercial o un empresario o una compañía están involucrados, en ese caso, el Código Civil se complementa con el Código de Comercio. Si el contrato involucra a una entidad gubernamental, el Código Civil se aplica conjuntamente con la Ley sobre Contrataciones del Estado.

Por lo general, los contratos están por escrito, pero se pueden reconocer los contratos verbales si son verificados por lo menos por cuatro testigos y no hay evidencia por escrito que contradiga la existencia del contrato. Los contratos verbales son particularmente comunes para los acuerdos laborales.

El Código Civil fue aprobado originalmente en 1904. Muchos problemas con el marco jurídico para los contratos en Nicaragua se asocian con la falla del Código Civil de incluir prácticas modernas. Específicamente, el Código Civil no incluye prácticas tales como el arrendamiento, el factoreo y los contratos electrónicos.

Basándose en el principio de libertad para contratar, los partidos han diseñado arreglos que prevén situaciones que por lo general están protegidas bajo las legislaciones de arrendamiento. Sin embargo, existe el potencial de que estos arreglos contractuales sean anulados por ser contrarios al orden público o la ley existente.

El Internet se usa ampliamente y a menudo se efectúan compras electrónicamente; sin embargo, no existe una ley sobre contratación electrónica o firma electrónica. Este es un claro ejemplo de

¹³ Artículo 1832, Código Civil Nicaragüense.

un vacío legislativo, ya que la industria bancaria actualmente tiene planes para emitir productos financieros tales como tarjetas de crédito y pago de servicios en línea que requieren una firma electrónica. La falta de legislación sobre estos asuntos presenta un problema si surgiera una controversia.

En comparación con otros países en Centro América, donde los contratos de distribución y agencia están regulados desproporcionadamente a favor del distribuidor o agente local, la legislación nicaragüense sobre contratos de distribución y agencia es equitativa.

Nicaragua no es signatario de la Convención Interamericana sobre el Régimen Legal de Poderes a ser Utilizados en el Extranjero. La falta de participación en este acuerdo niega la posibilidad de utilizar poderes de abogado otorgados por otro país que es signatario de esa convención. Los poderes de abogado deben legalizarse a través del consulado de Nicaragua en el país donde dicho poder fue otorgado y a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego, los poderes tienen que ser autenticados por un notario en Nicaragua. Los costos relacionados con el proceso de poderes de abogado otorgados en el extranjero crean mayores desincentivos para los inversionistas regionales.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

En principio, los contratos en Nicaragua son válidos sin estar autenticados por un notario. Sin embargo, algunos contratos deben autenticarse para hacerlos válidos frente a terceros, incluyendo contratos relacionados con bienes inmuebles, arrendamientos de bienes inmuebles por más de 4 años y prendas sobre propiedad comercial. Para la autenticación, el contrato debe ser certificado por un notario que a su vez es un abogado autorizado por la Corte Suprema para certificar la veracidad de los contratos y los otros documentos presentados. Hay alrededor de 13,000 abogados en Nicaragua. (Véase una discusión adicional en III. Ley de Sociedades, Sección C.)

El sistema de tribunales es el único mecanismo disponible para que las partes ejecuten contratos. El sistema judicial, sin embargo, es muy político, lo cual afecta la manera en la cual se ejecutan los contratos. Los nicaragüenses eligen a los miembros de la Asamblea Nacional seleccionando candidatos a partir de listas presentadas por los partidos políticos. A su vez, los miembros de la Asamblea nombran a los jueces de la Corte Suprema basándose en la afiliación partidaria. Los jueces de la Corte Suprema nombran a los jueces de los tribunales menores usando ese criterio: su afiliación política.

Además de estar facultada para poder nombrar a los jueces, la Corte Suprema puede retirar a los jueces a su discreción. Algunos jueces fueron nombrados inmediatamente después de obtener su título en derecho en facultades que ofrecían clases los fines de semana y que acortaron el currículo requerido de 5 a 3 años. Por lo tanto, muchos jueces no están bien capacitados. Muchos carecen de conocimiento con respecto a transacciones de negocios internacionales y leyes internacionales de los cuales Nicaragua es parte. El sueldo de los jueces es bajo y a menudo lo complementan con otro empleo.

El personal judicial también tiene una preparación deficiente y carece de las funciones administrativas de los tribunales típicos de un sistema de tribunales moderno. Los tribunales no

están automatizados, y las computadoras, cuando las hay, únicamente se usan para procesar textos y a menudo son anticuadas. La comunicación entre tribunales se realiza por teléfono. Las decisiones de los tribunales están disponibles al público pero no son publicadas ni están disponibles en línea. Para tener acceso a un fallo, la parte interesada debe visitar el tribunal en cuestión y solicitar el documento.

El número de casos manejados por los tribunales es alto. Cada tribunal maneja casi 2,000 al año. Las notificaciones y las órdenes procesales consumen casi la mayor parte del tiempo que el tribunal dedica a un caso.

Se ha informado que la corrupción ocurre comúnmente en todos los niveles del sistema judicial. Recientemente ha habido casos que han recibido mucha publicidad en los cuales los tribunales emitieron sentencias injustas contra empresas.

En un caso, una persona vinculada al partido Sandinista demandó a un banco que entre sus deudores incluía a la compañía de lácteos Parmalat. La deuda de Parmalat aún no estaba vencida; sin embargo, como parte de las medidas preventivas solicitadas por el demandante, el tribunal nombró al demandante como administrador principal de la firma. En otro caso, un banco previamente en quiebra, BECA, fue restablecido por orden de la Corte Suprema. BECA cesó sus operaciones por un período lo suficientemente largo para permitir que ley de prescripción eliminara muchas de sus deudas. Una vez que BECA fue restablecido, estaba libre de esas deudas.

La Estrategia de País de USAID para Nicaragua describe el mal estado de la ley de contratos diciendo, “La incapacidad de ejecutar contratos y la falta de transparencia y confiabilidad en los fallos judiciales son los obstáculos más serios para invertir en Nicaragua. El sistema judicial en general es ineficiente y está politizado y se necesitan reformas adicionales para establecer el marco jurídico requerido para un gobierno transparente.”¹⁴

En casos en los cuales los tribunales fallan en proveer un juicio justo a un inversionista extranjero, ciertos inversionistas extranjeros pueden iniciar un arbitraje internacional contra Nicaragua ante el Centro Internacional para la Conciliación de Controversias de Inversión (ICSID, por sus siglas en inglés) según los términos de la Convención del ICSID de la cual Nicaragua es signatario y el Tratado Bilateral de Inversión (BIT, por sus siglas en inglés) entre Nicaragua y el país del inversionista en cuestión. Nicaragua ha firmado 14 BITs con diferentes países, incluyendo a Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Alemania, pero 11 de estos tratados no han sido ratificados por ninguna de las partes y por lo tanto esta opción únicamente está disponible para inversionistas de Taiwán, España y Dinamarca. En consecuencia, únicamente un pequeño porcentaje de inversionistas extranjeros cuentan con el recurso del arbitraje internacional contra Nicaragua.

La Tabla 1, preparada por el Banco Mundial, compara la complejidad de procedimientos implicada en la ejecución de contratos comerciales en Nicaragua con los promedios regional y de OECD.

¹⁴ Véase <http://www.usaid.org/ni/pdf/countryplanpublic.pdf>

Tabla 1. Índice de Complejidad de Procedimientos

Ejecución de Contratos (2003)			
A continuación se mide la facilidad o dificultad de la ejecución de contratos comerciales en Nicaragua, utilizando tres indicadores: el número de procedimientos contados desde el momento en que el demandante entabla una demanda hasta el pago real, el tiempo relacionado y el costo (honorarios de los tribunales y de abogados). Un índice global de la complejidad de procedimientos de la ejecución de contratos se calcula promediando cuatro subíndices relacionados con la resolución de controversias. El índice varía de 0 a 100, con los valores más altos indicando una mayor complejidad en la ejecución de un contrato. El Índice de Complejidad de Procedimientos para Nicaragua es de 79, comparado con el promedio regional de 70 y el promedio de OECD es de 49.			
Indicador	Nicaragua	Promedio Regional	Promedio OECD
Número de procedimientos	17	33	18
Duración (días)	125	363	213
Costo (% ingreso nacional bruto (INB) per cápita)	17.7	38.0	7.1
Índice de Complejidad de Procedimientos	79	70	49

Fuente: Banco Mundial

En resumen, el sistema judicial en lugar de proveer los medios para resolver conflictos e infundir confianza de coherencia y resolución justa para las empresas, crea un ambiente de incertidumbre. La carencia de un sistema judicial confiable o justo inhibe la inversión y la formalización de los negocios, y por ende, contribuye negativamente al crecimiento económico.

D. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Nicaragua no tiene actualmente centros de arbitraje, aunque la Cámara de Comercio de Nicaragua está en el proceso de crear tal centro. Sin embargo, para crear un medio de justicia alternativo, el marco jurídico debe ser reformado para incorporar formalmente y definir el papel de tal institución. En la actualidad, existe un proyecto de ley sobre mecanismos de RAC bajo discusión. Los arbitrajes ad hoc son posibles pero no son usados ampliamente. Existe una falta general de conocimiento con respecto a la disponibilidad y ventajas del arbitraje. Algunos abogados refieren los contratos a centros de arbitraje en el extranjero; sin embargo, aún está por verse la forma en la cual los tribunales locales ejecutarán los laudos arbitrales extranjeros.

La Cámara de Comercio nacional desempeña un papel preponderante en darle forma a la opinión sobre asuntos que afectan a la comunidad empresarial. La Cámara ha sido muy crítica del estado actual del sistema judicial y ha abogado por un aumento en la transparencia, por la confiabilidad de los jueces y por la reforma del proceso de nombramiento. La Cámara también ha expresado su inquietud acerca de la inestabilidad legal, quejándose de que las leyes se cambian a menudo sin consultar con la sociedad civil o comercial.

Existen varias cámaras de comercio binacionales, incluyendo una Cámara de Comercio Nicaragua-Estados Unidos. Estos grupos son buenas fuentes de información acerca del clima de negocios y parecen estar deseosos de brindar apoyo pre-inversión y post-inversión a los inversionistas extranjeros. Las cámaras binacionales también han criticado el caos del sistema

judicial y han opinado que bajo las circunstancias actuales las inversiones extranjeras buscan otros lugares.

Existen por lo menos dos asociaciones voluntarias de abogados en Nicaragua: el Colegio de Abogados y la Asociación de Juristas Democráticos de Nicaragua. No todos los abogados son miembros de estas asociaciones. Sus misiones se relacionan con educar al público respecto a temas jurídicos, cabildear cambios jurídicos y alertar al público acerca de violaciones a la Constitución o a las leyes. Las asociaciones no tienen autoridad disciplinaria y carecen de los recursos para desempeñar un papel clave en el cambio jurídico.

E. DINÁMICA SOCIAL

Es bien sabido que Nicaragua ha experimentado agitación política y social, y a veces, el malestar ha degenerado en violencia. En 1979, la revolución sandinista derrocó a un dictador y gobernó el país durante más de 10 años. Un movimiento contrarrevolucionario combatió la revolución hasta que comenzó una transición democrática en 1990. Sin embargo, la división política y social persiste y el sistema judicial a menudo es visto como una herramienta en la lucha ulterior por la supremacía política.

Las entrevistas conducidas durante el proceso de evaluación revelaron que gran parte de la comunidad empresarial busca la transformación del sistema judicial. La sociedad en general exige transformaciones radicales del sistema judicial. Está pendiente de aprobación por la Asamblea Legislativa una ley sobre la carrera judicial. Bajo la nueva ley, los jueces serían seleccionados conforme a mérito en lugar de la forma política y frecuentemente arbitraria en la cual la Corte Suprema actualmente hace sus elecciones. Sin embargo, la ley no aborda las fallas del sistema completamente, ya que la Corte Suprema, una institución caracterizada como altamente política, mantiene su papel en la selección de jueces.¹⁵

Los abogados y la comunidad empresarial también buscan cambios en el sistema de procedimientos. Específicamente, las partes han expresado un interés en el uso de procedimientos orales en lugar de procedimientos únicamente por escrito para agilizar los procedimientos rutinarios. No hay iniciativas en práctica en esa área.

Los centros de arbitraje son necesarios. Una ley sobre RAC es necesaria para poner a los centros en el contexto judicial apropiado y asegurar la aceptación de los laudos arbitrales. Actualmente se está llevando a cabo un diálogo entre los sectores público y privado, pero hay dudas sobre la probabilidad de que la ley sea aprobada por la Asamblea Nacional. La promoción de las ventajas de la RAC es mencionada constantemente por la comunidad empresarial como un componente vital de la reforma global del sistema judicial.

¹⁵ La *Ley de la Carrera Judicial*, No. 501, Artículo 3. La ley fue aprobada el 30 de noviembre de 2004 después de que el Congreso rechazó el veto parcial del Presidente (el texto completo de la ley está disponible en http://www.presidencia.gob.ni/buscador_gaceta/BD/LEYES/2005/LEY%20No.%20501%20CARRERA%20JUDICIAL.pdf). Dada la naturaleza reciente de la ley (incluyendo el hecho que entrará en vigencia sesenta días después de su publicación), en este punto es prematuro determinar si su implementación contribuirá en efecto a la ya muy necesaria reforma del sistema judicial.

La débil regulación de los abogados ha sido mencionada como una causa de alteración para muchas transacciones de negocios. El sector privado solicitó regulaciones más fuertes, requisitos de admisibilidad, supervisión y un ente disciplinario especializado para abogados como posibilidades para abordar problemas relacionados con la conducta de los abogados.

F. RECOMENDACIONES

- Un débil imperio de la ley es uno de los problemas más críticos enfrentados por Nicaragua. Un ente separado e independiente debería seleccionar a los jueces en lugar de la Corte Suprema. Los grupos de trabajo del sector público y privado deberían desarrollar la base sobre la cual se lleven a cabo esos cambios y formar el consenso necesario para empujar las reformas. Tal como lo mencionó la Estrategia de País para Nicaragua de USAID, “La voluntad política es el elemento clave para promover ampliamente la buena gobernabilidad al igual que la voluntad política que ha sido el catalítico de los avances extraordinarios en el combate contra la corrupción”. La voluntad política puede surgir si el consenso se forma en todos los partidos.
- La profesión del derecho necesita una reforma. Deberían establecerse requisitos de admisión más estrictos para los abogados y notarios. Deberían considerarse las prácticas internacionales tales como exigir un examen de admisión a un colegio de abogados y el requisito para una educación permanente para abogados.
- La educación en derecho debería reformarse y modernizarse. Las escuelas de derecho deberían promover la especialización de sus estudiantes durante la última parte de los programas a través de cursos electivos. Los abogados y jueces actuales deberían recibir capacitación en la importancia del imperio de la ley, principios jurídicos básicos, derecho internacional, derecho empresarial internacional, jurisprudencia extranjera y doctrinas tales como “sustancia sobre la forma” y análisis económico de la ley. Los cursos en derecho europeo ofrecidos en Nicaragua por la Universidad de Valladolid de España son beneficiosos para ampliar las interpretaciones legales, pero se necesita un programa similar sobre la ley estadounidense en preparación para el CAFTA. La reforma en educación jurídica debería incluir capacitación en los principios jurídicos básicos para personas legas para fines de brindar a la sociedad civil los medios para monitorear el imperio de la ley y para dar forma a un mayor clima legal.
- Una ley sobre RAC debería ser una prioridad legislativa y debería aprobarse. Deberían crearse centros de arbitraje y mediación. Asimismo, una campaña promocional sobre el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias podría incrementar el uso de estas valiosas alternativas para los arreglos legales tradicionales.
- Debería promoverse un cambio en el código de procedimientos civiles. Permitir procedimientos orales para agilizar los procedimientos rutinarios disminuiría la duración de las audiencias judiciales. Debería formarse el consenso entre los sectores público y privado acerca de la necesidad de cambiar los procedimientos escritos por orales. Debería realizarse una campaña promocional explicando la reforma y señalando las ventajas de cambiar de un sistema al otro.

- Deberían redactarse proyectos de ley sobre arrendamiento, factoreo, contratos electrónicos y firmas electrónicas. Debería formarse el consenso entre los sectores público y privado con respecto a estas leyes basándose en las ventajas que traería a ambos sectores la aprobación de los proyectos de ley.
- Debería nombrarse un grupo de trabajo con miembros de los sectores público y privado para considerar la posibilidad de que Nicaragua firme la Convención Interamericana sobre el Régimen de Poderes Jurídicos a Ser Utilizados en el Extranjero.

V. BIENES INMUEBLES

A. INTRODUCCIÓN

El sistema de bienes inmuebles de Nicaragua está en muy mal estado. La secuela de leyes aprobadas durante la Revolución Sandinista, ha dejado a muchas propiedades con títulos dudosos.

Durante la revolución, muchas propiedades fueron expropiadas. Un gran porcentaje de las personas expropiadas no ha recibido aun la compensación prometida por sus tierras. La situación de compensaciones no saldadas añade un riesgo a la adquisición de propiedades, ya que las partes no compensadas pueden reclamar el derecho sobre la tierra a un posible comprador, en un intento por asegurar sus intereses en la tierra, a falta de una compensación real. Para evitar tales reclamos, los posibles compradores deben investigar previamente los títulos de propiedad, lo cual no fomenta las ventas y se agrega al costo de la tierra. Las tierras en la costa pueden ocuparse pero no pueden poseerse. Muchos inversionistas extranjeros han sido defraudados por vendedores que ofrecen tierras que no pueden poseerse legalmente. Los pobladores de las tierras enfrentan el riesgo de invasiones, las cuales por lo general son motivadas políticamente.

La zonificación es caótica y no hay una ley nacional de orden territorial. La falta de un sistema judicial confiable crea incertidumbre. Los procedimientos judiciales lentos desalientan la inversión en bienes inmuebles y dificultan la ejecución de garantías sobre bienes inmuebles.

Para la mayoría de préstamos, la única garantía aceptada por los acreedores son las hipotecas. Debido a la incertidumbre de la tenencia y propiedad de la tierra, aún las hipotecas son rechazadas a menudo como garantías. Cuando se aceptan garantías, las tasas de interés son altas en gran parte debido al riesgo creado por dudosas conversiones de activos financieros en valores y por las dudas en cuanto al imperio de la ley. Por lo tanto, el acceso al crédito es bajo y su costo, cuando está disponible, es alto.

La conversión de tierras en valores o en títulos de propiedad de tierras no ocurre. No existe una ley sobre fideicomisos financieros. El Registro de Bienes Inmuebles es ineficiente y su información frecuentemente es anticuada. La información del Registro de Bienes Inmuebles no está integrada a los datos del catastro.

En general, el estado actual del sistema de bienes inmuebles nicaragüense ahuyenta la inversión extranjera y el crecimiento de los negocios locales.

B. MARCO JURÍDICO

Existen dos sistemas separados de derecho de propiedad en Nicaragua. El primero rige la tierra indígena comunal y las áreas protegidas que dan cuenta del 12 por ciento y el 17 por ciento de la tierra total, respectivamente. La parte restante del territorio nacional está bajo el cuerpo legal del segundo sistema de derechos de propiedad, que pertenece a la propiedad privada. Este segundo sistema está dividido en el sector bajo reforma agraria y el sector no reformado.

La Constitución nicaragüense da a locales y extranjeros el derecho a poseer bienes inmuebles. El Código Civil de 1904 estipula los procedimientos específicos para adquirir bienes raíces o imponer gravámenes sobre los bienes inmuebles.

Durante la Revolución Sandinista, muchas propiedades inmuebles fueron confiscadas y asignadas a afiliados del partido. En 1990, en vísperas a la derrota de los sandinistas en la elección presidencial, y antes de que la nueva administración tomara el control, se aprobaron tres leyes (popularmente llamadas las leyes “piñata”) por las cuales se otorgaba el título de propiedad a aquellos que ocupaban propiedades confiscadas. Inmediatamente después que la administración Chamorro tomó las riendas de la presidencia se desconocieron estas leyes y muchos ocupantes quedaron en un vacío legal.

Antes de la administración Chamorro, se inscribieron algunos de los títulos de propiedad otorgados por esas leyes, pero muchos quedaron sin inscribir, dejando un vacío en la información del Registro. Después de la revolución, algunos de los terratenientes desalojados exigieron una compensación por las propiedades expropiadas y otros exigieron la devolución de sus tierras. Como consecuencia del caos asociado con la propiedad de la tierra creado por cambios de régimen sucesivos, se crearon oficinas especializadas para evaluar la situación, regularizar la tenencia de la tierra y compensar adecuadamente a los tenedores de títulos de propiedad.

Hay aproximadamente 11,000 casos pendientes de compensación por la tierra expropiada. También hay muchas personas desplazadas que no han presentado reclamos todavía. Las víctimas de la expropiación han creado su propia asociación y están amenazando con demandar al gobierno si no reciben una compensación.

Las entrevistas durante la evaluación revelaron mucho con respecto a la situación actual de las expropiaciones, incluyendo que la compensación por las propiedades expropiadas ha sido lenta y cuando se paga, está subvalorada. Por ejemplo, a menudo se paga por debajo del valor de mercado de la propiedad confiscada y en la forma de bonos, los cuales por lo general son negociados en un mercado secundario tan bajo como un 30 por ciento de su valor nominal. Sin embargo, según informes, esos bonos pueden rendir intereses hasta del 12 por ciento y aunque son pagados en moneda local, tienen una cláusula de estabilidad de la moneda. En forma similar, las propiedades afectadas por las leyes “piñata” se venden a precios más bajos que la propiedad comparable debido a la ambigüedad de la propiedad.

Hay una abundancia de títulos de propiedad complementarios. Un tribunal puede otorgar un título complementario a un individuo que ha poseído una propiedad por más de un año cuyo propietario es desconocido, y que puede probar su buena fe y que ha mejorado y ha dado mantenimiento a la propiedad. Esto otorga derecho legalmente después de inscribir el documento en el Registro de la Propiedad Inmueble.¹⁶

En 1917, se aprobó la ley que prohíbe poseer tierras costeras.¹⁷ Las tierras costeras pertenecen al gobierno central pero son administradas por las municipalidades que alquilan la tierra a los individuos. Personas conocedoras de la situación expresaron que en algunos casos, las tierras costeras son alquiladas hasta por 99 años. El alquiler se paga anualmente y se calcula al 0.5 por

¹⁶ Artículo 888 Código Civil Nicaragüense.

¹⁷ Artículo 2, Ley Agraria.

ciento del valor de la propiedad, el cual es calculado anualmente por la municipalidad. Las municipalidades pueden revocar los contratos de alquiler a su discreción. No está claro si una persona que había tenido un título de propiedad de tierras en la costa desde antes de 1917 puede vender esa propiedad. Sin embargo, sería un tribunal local y presumiblemente la Corte Suprema quienes decidirían este asunto.

No existe una ley de zonificación nacional. La Ley de Municipalidades establece que los gobiernos locales deberían tener un plan de desarrollo preparado por sus departamentos de zonificación internos. La emisión del plan debe anunciarse anticipadamente para dar a la sociedad civil la oportunidad de participar en el desarrollo del plan. Los entrevistados expresaron que se requieren permisos para construir y que se otorgan conforme a las divisiones que la municipalidad ha establecido en el plan de desarrollo. Sin embargo, la Cámara de Corredores de Bienes Raíces se quejó de que la municipalidad de Managua no está bien organizada y que carece de zonificación local y planificación municipal.

Hay un impuesto del 4 por ciento sobre traspasos de bienes inmuebles basado en el valor de la propiedad. También hay un impuesto municipal anual sobre el uso de la tierra calculado al 0.5 por ciento del valor de la tierra. Se ha informado que el impuesto al valor agregado del 15 por ciento ha sido impuesto ocasionalmente a traspasos de bienes inmuebles.

Los derechos no líquidos sobre bienes inmuebles tales como carteras de créditos hipotecarios, no pueden garantizarse ni convertirse en instrumentos negociables. No existe una ley sobre titularización ni una ley sobre fideicomisos. Además, el mercado de valores no está bien desarrollado. En consecuencia, la titularización de derechos sobre bienes inmuebles y la emisión de bonos garantizados con carteras hipotecarias no parecen factibles en el corto plazo.

En resumen, los diferentes tipos de reclamos tales como el de propiedad y posesión sobre una sola propiedad, crea una ambigüedad con respecto a la propiedad. Esta ambigüedad es una fuente de conflicto y disminuye el valor de la propiedad, las inversiones en bienes raíces y el desarrollo de las tierras en general. Como consecuencia, la industria de la construcción está deprimida, se pone freno a las inversiones extranjeras y no se crean empleos relacionados con los bienes inmuebles.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

El Registro de la Propiedad Inmueble es una dependencia del Registro Público. Está regulado por la Ley del Registro Público de 1904 y está bajo la supervisión de la Corte Suprema. Hay un Registro de Bienes Inmuebles en cada uno de los 17 departamentos provinciales del país. Las transacciones de bienes inmuebles tales como el traspaso de bienes inmuebles, hipotecas y poderes de abogado deben inscribirse en este Registro para ser considerados válidos.

El Registro de la Propiedad Inmueble de Nicaragua no está automatizado y la información está escrita a mano en los libros de registro. En algunos registros de provincia, los registros han sido dañados por el agua y en algunos casos se ha perdido la información.

Una vez que la información ha sido registrada oficialmente, se emite un certificado a la parte interesada. Puede tomar de 2 a 3 meses recibir un certificado final de registro para una propiedad. La inscripción de hipotecas puede completarse en 15 días hábiles.

Los bancos han celebrado acuerdos con la Corte Suprema por medio de los cuales los bancos pueden contratar a un empleado del Registro para que trabaje exclusivamente en sus casos de bienes inmuebles. En tales casos, los bancos pagan el salario del empleado especializado y pueden agilizar el proceso de registro.

Los derechos de registro fueron establecidos por orden gubernamental en 1990 y se consideran justos. Actualmente, los derechos de registro oscilan entre \$3 y \$350.

Se encuentra bajo formación un índice electrónico de todos los bienes inmuebles inscritos en Managua. El ochenta por ciento del índice está terminado.

El sistema de catastro también tiene un número de deficiencias que necesitan rectificarse para completar la actualización del Registro de la Propiedad Inmueble. Primero, no hay un mapa del catastro nacional. En efecto, hay información catastral actualizada para únicamente el 20 por ciento de las tierras. La falta de una demarcación adecuada de los límites de las tierras debido a un catastro deficiente puede remediarse a través de una debida diligencia de la tierra. Sin embargo, ese proceso por lo general lleva tiempo y es caro. Segundo, algunas municipalidades tienen su propio catastro, el cual se usa para fines de impuestos y estas oficinas no están relacionadas. Debido a que no existe un catastro nacional, la información actualizada de los catastros municipales debe agregarse y la información faltante debería obtenerse cuando sea necesario. Las discrepancias entre el Registro de Bienes Inmuebles y el catastro podrían corregirse a través de procesos en los tribunales. Por último, no existe una ley del catastro.

El sistema de tribunales oye las controversias sobre bienes inmuebles. La falta general de confianza en el sistema judicial deja a mucha personas con dudas acerca de tratar de resolver controversias por medios oficiales. Heritage Foundation dio al sistema de bienes inmuebles de Nicaragua una calificación de cuatro de cinco, siendo cinco la peor calificación posible. Además, el Representante Comercial de EE.UU. informa que “[l]os derechos sobre la propiedad mal ejercidos y la proliferación resultante de controversias sobre la propiedad se encuentran entre las barreras más serias a la inversión en Nicaragua.” Según la Unidad de Inteligencia Económica, “La elección de magistrados y jueces siempre ha sido un proceso político y existe poca independencia judicial para enfrentar las presiones políticas y legislativas. No hay sistema de carrera judicial (mérito), la preparación de los jueces es altamente deficiente y la confianza del público en la imparcialidad de los procesos judiciales es muy baja. La corrupción y el tráfico de influencias en el poder judicial coloca a los inversionistas extranjeros en gran desventaja en cualquier litigio o disputa...”¹⁸

Los mecanismos de RAC no están disponibles para solucionar reclamos sobre la propiedad. La Corte Suprema ha instituido una sección de mediación para disputas sobre la propiedad que surgen de las leyes “piñata” llamada la División de Resolución Alternativa de Controversias y Conflictos. Sin embargo, esa sección no ha resuelto ninguna controversia sobre la propiedad a través de la mediación, y por el contrario, ha retrasado el proceso regular de resolución.

En conclusión, las instituciones pertinentes a la propiedad inmueble contribuyen a la confusión relacionada con la propiedad de la tierra. Los problemas con el Registro de Bienes Inmuebles y

¹⁸ Heritage Foundation, Índice de Libertad Económica para 2004, <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.html>.

el catastro incrementan los costos de transacción y fomentan los traspasos de tierra informales, todo lo cual afecta dramáticamente la seguridad de la tenencia de la tierra y las inversiones en bienes raíces.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Las transacciones de bienes inmuebles deben ser públicas, es decir, los documentos pertinentes a adquisiciones de bienes inmuebles, hipotecas y poderes de abogado deben ser autenticados por un notario quien confirma la veracidad del contenido de los documentos y la identificación de las partes firmantes.

En Nicaragua todos los abogados son notarios después de haber sido autorizados para ejercer por la Corte Suprema. Debido a un control y supervisión mínimos de los notarios, algunos de ellos carecen de una comprensión precisa de la ley (no hay examen de competencia para los notarios ni un requisito de educación continua en la profesión legal) y se informa que han conspirado en casos de fraude agrario. Según uno de los entrevistados, los notarios en las áreas rurales pueden falsificar documentos para hacer que alguien aparezca como un ocupante de buena fe en un documento público de otorgamiento de derechos.

Existe una cámara de comercio de corredores de bienes raíces. Actualmente cuenta con 20 miembros quienes han cabildeado por una ley sobre corredores de bienes raíces que provea el marco jurídico en el cual se otorgarían licencias a estos corredores previa la aprobación de un examen. La cámara de comercio de corredores de bienes raíces ha expresado que los corredores con una preparación deficiente y sin supervisión han sido la fuente de casos fraudulentos. Los inversionistas extranjeros, principalmente jubilados de los Estados Unidos, a menudo llegan a Nicaragua en busca de propiedades frente a la playa a precios convenientes, las cuales los corredores fraudulentos afirman que están disponibles. Tales actividades dañan la imagen del país y alejan las inversiones extranjeras.

Los servicios de garantía de títulos están disponibles a través de compañías privadas. Estas firmas ofrecen servicios de depósito y garantía de títulos dedicados a proteger al posible comprador y a indemnizar por pérdidas.

E. DINÁMICA SOCIAL

La sociedad en general exige la regulación de la tenencia de la tierra. Los casos de doble titularización de propiedad y las demandas inesperadas apoyadas en derechos no divulgados al momento de la compra son problemas serios. El Banco Mundial ha realizado un estudio que identifica los obstáculos principales para un régimen de la propiedad sano e hizo recomendaciones para su eliminación. La mayoría de las recomendaciones requerirán voluntad política para lograr el cambio legal e institucional. Hasta que Nicaragua regule la situación de la tenencia de la tierra, las garantías en bienes inmuebles estarán en peligro. Las cámaras de comercio y los donantes internacionales mencionan constantemente la regulación de la propiedad raíz como una prioridad nacional, segunda después de la reforma del sistema judicial. Sin embargo, la politización del país no ha permitido que el caos en el sistema de bienes raíces sea abordado seriamente.

Como parte de la reforma de bienes inmuebles, el Registro necesita modernizarse e integrarse con el catastro. Se ha dicho que un catastro nacional actualizado podría costar \$100 millones y que podría tomar hasta 15 años en completarse. Sin embargo, actualmente no hay planes para actualizar el sistema. A falta de un catastro adecuado, los títulos inseguros continuarán y los compradores dudarán en comprar tierras.

El Banco Mundial ha iniciado un proyecto para modernizar el Registro. El proyecto pretende redactar una nueva ley del Registro y catastro y automatizar el Registro. Se espera terminar la automatización del Registro para el 2006. El proyecto termina en 2007. Las dos leyes han sido redactadas y están pendientes de aprobación por la Asamblea Legislativa.

Los residentes de la ciudad solicitan la planificación urbana para regular el crecimiento en las áreas urbanas. Ha habido intentos discrecionales de las municipalidades para proporcionar una mejor información acerca de la zonificación y restricciones a la construcción. Los resultados de estos intentos han sido insatisfactorios, especialmente en Managua donde se puede construir una discoteca a la par de un hospital.

Existe una constante demanda de la comunidad jurídica y de la población en general para la imposición de estándares más altos a los abogados y notarios. Actualmente, no hay estándares de calidad para abogados o notarios ni ninguna supervisión seria de la profesión. Hay una creciente inquietud acerca de la conducta de estos profesionales causada en parte por la propensión de algunos de ellos de cometer fraude. Se mencionó que los honorarios de los abogados y notarios son muy altos.

Los llamados más enérgicos y constantes para reforma están dirigidos al sistema judicial. La aprobación reciente de la ley de la carrera judicial es importante para mejorar la confianza del público en el sistema judicial. A pesar de esta ley, la autoridad para nombrar jueces la tiene la Corte Suprema.¹⁹ Las cámaras de comercio han exigido un nuevo código sobre procedimientos civiles y comerciales que estipule el uso de procedimientos orales. Actualmente no hay planes para dicha reforma.

Hay un proyecto de ley sobre el mercado de valores pendiente de aprobación por la Asamblea Legislativa. Esta ley eliminará los obstáculos que actualmente dificultan la titularización de los bienes inmuebles.

F. RECOMENDACIONES

- La propiedad privada debe regularse. Debería pagarse a las partes cuya propiedad ha sido expropiada sin compensación, de conformidad con los lineamientos basados en áreas geográficas y sectores económicos priorizados. Los pasos administrativos para regular la propiedad deberían reducirse.

¹⁹ La *Ley de la Carrera Judicial*, No. 501, Artículo 3. 30 de noviembre de 2004 (el texto completo de la ley se encuentra disponible en http://www.presidencia.gob.ni/buscador_gaceta/BD/LEYES/2005/LEY%20No.%20501%20CARRERA%20JUDICIAL.pdf).

- Las reformas al Registro de la Propiedad Inmueble deberían monitorearse y cuando sea necesario, deberían complementarse. La aprobación de la ley del Registro Público es esencial para garantizar la información exacta y formar la estructura de un sistema de propiedad sólido. Los esfuerzos para automatizar son cruciales y la colaboración con respecto a estos esfuerzos sería útil.
- Es necesario un catastro nacional automatizado. Un proyecto para crear un mapa del catastro nacional que integre la información con la del Registro de Bienes Inmuebles debería ser una prioridad. El primer paso de este proyecto es garantizar la aprobación de la ley del catastro. A continuación, debería fomentarse la integración del catastro municipal existente a un catastro nacional de propósitos múltiples. Esto podría preparar el terreno para un catastro nacional integrado con el Registro de la Propiedad.
- Los estándares para abogados y notarios deben aumentarse. Los requisitos de admisión para los profesionales deberían fortalecerse y ejecutarse. Los exámenes de certificación deberían desarrollarse profesional, transparente e independientemente para garantizar la competencia de los profesionales del derecho. Asimismo la supervisión y la autoridad disciplinaria para los abogados y notarios debería estar basada en un ente independiente. La educación jurídica continua debería ser requisito ineludible de los abogados y notarios para garantizar que los abogados profesionales estén familiarizados con los conceptos jurídicos modernos y permanezcan al tanto de las reformas legales.
- La regulación de la zonificación es caótica. Debería redactarse una ley sobre el orden territorial y debería darse autoridad a las instituciones adecuadas para ejecutar la ley. Deberían introducirse técnicas de planificación estratégica a los funcionarios públicos relevantes al plan territorial y zonificación. La participación de la sociedad civil en el proceso de zonificación es decisiva.
- Debería abordarse el déficit de la vivienda. Debería conducirse una investigación para diagnosticar el grado y la naturaleza del déficit. Luego, debería implementarse un marco jurídico especializado que ofrezca incentivos para fomentar el desarrollo de viviendas para personas de bajos ingresos.

VI. LEY DE GARANTIA REAL MOBILIARIA

A. INTRODUCCIÓN

Un sistema eficaz de préstamos con garantía es el producto de (a) una ley fundamental actualizada; (b) un registro de deudores y de garantías con valor individualmente, totalmente transparente, exacto y de fácil acceso que pueda ser identificado por medio de un número de serie u otros medios de identificación individual; (c) una ejecución de intereses sobre garantías por medio de autoayuda extrajudicial y procesos judiciales confiables y agilizados de ejecución de los varios intereses sobre garantías; y (d) una banca central o una política reguladora sólida que monitoree cuidadosamente los riesgos de préstamos y recompensas a las entidades crediticias con acceso a liquidez y mejores tasas de interés.²⁰ Cuando se consideran estos factores, el asunto que se vuelve más evidente y predominante en Nicaragua en comparación con otros países en la región es la debilidad del imperio de la ley y de un sistema judicial confiable: los tribunales parecen basar algunas decisiones en consideraciones políticas y no en los méritos. Claramente, en su estado actual, este no es un clima que promueva la inversión extranjera o el crecimiento de los negocios.

Aparte del problema judicial, el sistema actual de préstamos con garantía de Nicaragua es inadecuado para cumplir con las necesidades crediticias nacionales y regionales— particularmente aquellas de las micro y pequeñas empresas deseosas de expandir y mejorar sus actividades comerciales con vista a cosechar los beneficios del CAFTA. En Nicaragua, el financiamiento continúa dependiendo predominantemente de los préstamos basados en hipotecas y en el cumplimiento de requisitos formales y engorrosos que están hechos para compañías más grandes y sofisticadas. Las micro y pequeñas empresas y algunas veces aún las empresas medianas nicaragüenses—que constituyen la vasta mayoría de negocios en Nicaragua— pagan tasas de intereses arriba del 20 por ciento en préstamos con entidades crediticias privadas (corporaciones de micro financiamiento) que desean arriesgarse haciendo tratos con empresas más pequeñas y que ofrecen soluciones de préstamo más sencillas y no inmobiliarias. En un mercado en desarrollo y en un ambiente globalizado en constante expansión, donde las compañías existentes o de reciente creación desean continuar siendo competitivas, las tasas de interés muy altas tienden a obstaculizar grandemente las ganancias económicas y el crecimiento que las compañías o inversionistas pequeños desean y necesitan lograr.

A menos que las PYMEs nicaragüenses puedan obtener préstamos a tasas razonables, el país experimentará un crecimiento limitado y peor aún, una pérdida de micro, pequeñas y medianas empresas. Nicaragua también se convertirá en un mercado menos atractivo para los posibles inversionistas extranjeros y empresas comerciales y de otro tipo y continuará dependiendo grandemente de las remesas del extranjero así como de la ayuda financiera de donantes internacionales.

Lo primero y más importante es que Nicaragua debe reformar su sistema judicial. El gobierno ha puesto en práctica una iniciativa para reducir la corrupción, pero aún queda mucho por lograrse. Aún las mejores leyes son totalmente ineficaces donde no existen instituciones que las ejecuten.

²⁰ Introducción al Centro Jurídico Nacional para el Libre Comercio Interamericano, 8 *Escenarios Financieros para Préstamos con Garantía en los países del NAFTA*, (NLCIFT, 1999); véase también Boris Kozolchik y John Wilson, *La Ley Modelo de la OEA de Financiamiento Garantizado*, Revisión de la Ley Uniforme.

La incertidumbre legal aumenta el costo de conducir los negocios, y por lo tanto, constituye un desincentivo y una barrera comercial, en esencia, tanto para las inversiones extranjeras como para las locales.

Segundo, Nicaragua debe modernizar su ley de préstamos con garantía y unificarla con la de sus vecinos centroamericanos. Con la ayuda de la modernización y armonización legal con sus contrapartes regionales, las instituciones financieras nicaragüenses calificarían para recibir asistencia y cooperación de algunas de las instituciones crediticias con garantía más grandes de los Estados Unidos y Europa.

B. MARCO JURÍDICO

Nicaragua no tiene una ley independiente para regular las garantías; esto genera incertidumbre y confusión a las compañías locales e inversionistas extranjeros deseosos de familiarizarse con el sistema. Los asuntos pertinentes a las garantías están regulados bajo el Código Civil (1867, según enmiendas), el Código de Comercio (1914, según enmiendas) y la Ley sobre Prendas Agrarias o Industriales (1937) y la Ley sobre Prendas Comerciales (Ley No. 146, 1992).

Las hipotecas sobre bienes inmuebles son el tipo más común de garantía usado en Nicaragua.²¹ Conforme a los entrevistados concedores del área, el segundo tipo más común de garantía incluye prendas agrarias e industriales. Estas prendas cubren activos mobiliarios tales como maquinaria, equipo, cosechas y ganado.²² En teoría, estas prendas deberían beneficiar a los productores pequeños y medianos. Sin embargo, la Ley sobre Prendas Agrarias o Industriales requiere que el documento que constituye la garantía se documente formalmente en una escritura pública ante un notario público; como una alternativa, el acuerdo puede documentarse privadamente entre las partes, pero sus firmas también deben ser autenticadas por un notario público.²³ Además, aunque la ley parece permitir descripciones generales de los bienes, en la práctica, el Registro Público requiere que los bienes se identifiquen claramente y que esas descripciones estén lo más detallado posible. Estos requisitos formalistas adicionales, que incrementan el costo y complejidad de la transacción, deben cumplirse para que la prenda sea aceptada e inscrita en el Registro Público de la provincia (departamento) donde la propiedad está situada.

1. El Papel de los Bancos

Aunque no existen estadísticas formales con respecto al número de prendas que se inscriben en los registros públicos en todo el país, las personas con experiencia en esta área aclaran que las hipotecas continúan siendo el mecanismo preferido de las entidades crediticias. Los bancos

²¹ Sin embargo, aún en las áreas de hipotecas y bienes raíces, la mayoría de entrevistados identificaron obstáculos y limitaciones considerables, un número importante de los cuales surge de la incertidumbre que asedia a la propiedad raíz en Nicaragua y que limita considerablemente el valor asignado por las entidades crediticias a este tipo de propiedad (*véase además*, Capítulo V. Bienes Inmuebles).

²² Ley sobre Prendas Agrarias o Industriales, Art. 2.

²³ *Véase* Ley 146, Art. 7; Ley sobre Prendas Agrarias o Industriales, Art. 5. Si los documentos van a inscribirse, deben estar documentados por medio de una escritura pública u “otro documento legítimo”. (Código Civil, Art. 3941).

recurren a las prendas, particularmente a las prendas agrarias e industriales.²⁴ Según un entrevistado, los bancos son los principales registradores de tales prendas; típicamente, las partes privadas (personas naturales y comerciantes) no inscriben las prendas.²⁵ Sin embargo, los préstamos bancarios no son de fácil acceso para los micro y pequeños negocios—estos constituyen el grueso de los posibles deudores con garantía del país. Los profesionales del derecho entrevistados como parte de esta evaluación hicieron notar que los bancos exigen una larga lista de condiciones con el fin de otorgar crédito, incluyendo garantías claramente identificadas, estatutos inscritos y libros contables y estados financieros actualizados. Esto se vuelve una gran limitante para numerosas micro y pequeñas empresas que (a) no están organizadas formalmente y (b) únicamente tienen acceso a ciertos tipos de garantía (incluyendo cuentas por cobrar e inventarios) que no necesariamente caen bajo las descripciones legales. Cuando mucho, los mecanismos existentes benefician a las compañías más grandes y a un número limitado de empresas de tamaño mediano en el país.²⁶ Los banqueros entrevistados reconocieron que, típicamente, los préstamos bancarios están basados en una evaluación del riesgo y en el monto del préstamo. Las empresas más pequeñas carecen de una garantía que pueda inscribirse fácilmente e incluyen costos administrativos adicionales que los bancos deben enfrentar para manejar un número de préstamos más pequeños.

Los bancos también son cuidadosos en cuanto a decidir quién recibe un préstamo. Tal como un banquero explicó, el clima político en la década de 1980 generó una cultura de no pago que luego se exacerbó por la situación del sistema judicial y los retos enfrentados con respecto al imperio de la ley. Este banquero también mencionó que el marco jurídico existente no brinda incentivos para el otorgamiento de préstamos y no es creativo para diseñar maneras de aprovechar las varias formas de garantía. Además, varios entrevistados hicieron notar que el Registro Público es muy deficiente. En general, el sistema no promueve la confianza que se requiere para facilitar las transacciones comerciales. El problema no es la liquidez; el dinero se puede conseguir fácilmente. Sin embargo, debido a los requisitos estrictos mencionados anteriormente, el dinero no encuentra su camino en las manos de los posibles beneficiarios, y en particular, de las micro y pequeñas empresas.

Representantes de las micro y pequeñas empresas hicieron notar que sería útil para el país crear un banco de desarrollo—algunos señalaron que la creación de dicho banco está ordenada bajo el Artículo 99 de la Constitución nicaragüense. Dada la inestabilidad política actual del país así como la experiencia previa con un banco de desarrollo (Banades), que fue una de las víctimas de

²⁴ Este hecho debe interpretarse como un indicador de que los bancos otorgan préstamos a los negocios agrícolas e industriales, por lo menos en alguna medida. Aunque esto puede ser verdadero en el caso de compañías más grandes, la mayoría de prendas que los bancos inscriben bajo la categoría de “prendas agrarias o industriales” corresponden a préstamos para automóviles (las tasas para estos préstamos promedian entre el 9 y el 11 por ciento). En la práctica, la mayoría de préstamos bancarios corresponden a préstamos hipotecarios o para automóviles. Debido a que no existe el marco jurídico para inscribir automóviles aparte de la Ley sobre Prendas Agrarias o Industriales, un entrevistado expresó que los bancos han recurrido al marco general para inscribir prendas sobre automóviles y otros vehículos.

²⁵ En la práctica, esto no significa que las partes privadas no recurren a este mecanismo. En su lugar, las partes recurren a una variedad de mecanismos prendarios que no están inscritos en el Registro Público.

²⁶ Las empresas más grandes que tienen la opción de obtener crédito en otras jurisdicciones, donde las tasas de interés tienden a ser mucho más bajas, por lo general deciden hacerlo. Otras han optado por colocar capital en mercados extranjeros—tal es el caso, por ejemplo, de la subsidiaria nicaragüense de Pepsi-Cola International.

las víctimas de los descalabros bancarios de los 90 (ver VIII. Quiebra), es probable que una iniciativa de esta naturaleza requiera más análisis y una deliberación considerable.²⁷

2. Micro financieras

Desde un punto de vista práctico, las compañías más grandes que cumplen con los requisitos formales establecidos por los bancos tienen acceso a tasas de interés más bajas (las tasas promedio oscilan entre el 10 y el 14 por ciento), sin embargo, las micro y pequeñas empresas o comerciantes deben recurrir a fuentes alternativas de financiamiento que normalmente cobran tasas más altas (aproximadamente el 20 por ciento y más). Estas fuentes alternativas incluyen a las micro financieras. Según varios entrevistados, aunque algunas micro financieras operan dentro de parámetros razonables, otras cobran tasas de interés exorbitantes, aprovechándose de la incapacidad del deudor de tener acceso a fuentes alternativas. Esto parece prevalecer más en áreas del país donde existen menos micro financieras y hay poca o ninguna competencia.²⁸ Las tasas varían dependiendo de la naturaleza del préstamo. La Asociación de Micro financieras o ASOMIF informó que los préstamos para actividades agrícolas oscilan entre el 12 y el 20 por ciento; para actividades industriales, las tasas varían entre el 14 y el 24 por ciento; para actividades comerciales, las tasas varían entre el 24 y el 40 por ciento; y las tasas para micro créditos promedian entre el 36 y el 48 por ciento.

Vale la pena notar que en 1994 se creó una agencia gubernamental (INPYME)²⁹ para promover el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. INPYME tiene un plan para facilitar el acceso al crédito a estas compañías para operaciones de exportación. Los sectores que actualmente se benefician de este plan incluyen al textil, alimentos, madera y muebles y metales. El crédito no se otorga directamente a las compañías. En su lugar, INPYME recibe fondos de varias fuentes internacionales y presta estos fondos a corporaciones micro financieras a una tasa de interés promedio del 6 por ciento. A su vez, las micro financieras otorgan crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas a tasas que promedian entre el 9 y el 11 por ciento. Dado que las micro financieras deben pagar este dinero al gobierno y que no están autorizadas para cobrar tasas altas de interés, en la práctica, el resultado ha sido que únicamente aquellas compañías que pueden brindar suficiente garantía para respaldar sus préstamos han tenido acceso a estos fondos. En consecuencia, únicamente un número limitado de empresas puede beneficiarse verdaderamente de este programa, mientras que otras siguen en la misma situación con respecto a los bancos. En general, los entrevistados apoyan los esfuerzos de INPYME pero creen que debe hacerse más para ampliar el universo de compañías que pueden beneficiarse de este plan.

²⁷ Las autoridades del Banco Central hicieron notar que el concepto de un banco de desarrollo ha funcionado bien en otras regiones del mundo (por ej., en Asia y Europa). Sin embargo, experiencias similares han fracasado en América Latina, incluyendo el caso de Banades en Nicaragua.

²⁸ Tal como lo informó un entrevistado, la Asamblea Nacional está considerando una propuesta que regulará las actividades de las microfinancieras. Bajo esta propuesta, la Superintendencia estaría a cargo de las actividades de aquellas microfinancieras que elijan estar regidas por el nuevo sistema. Aunque someterse a este sistema de supervisión no será obligatorio, aquellas microfinancieras que opten por ser supervisadas se beneficiarán del acceso a bancos de segundo piso tal como la Financiera Nicaragüense de Inversiones o FNI, así como instituciones financieras extranjeras.

²⁹ INPYME significa Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. Véase información adicional en <http://www.inpy.me.gob.ni>.

No es sorprendente que la falta de financiamiento a tasas razonables fue identificada por los pequeños y microempresarios entrevistados como parte de esta evaluación, como uno de los mayores obstáculos que se enfrentan en Nicaragua. En sus propias palabras, sienten que están “trabajando para las entidades crediticias”. Las tasas de interés son altas; se exige a los solicitantes de préstamos que presenten garantías por más del doble del monto del préstamo que solicitan (aún así a la garantía que ofrecen a menudo se le da la mitad de su valor); y los préstamos típicamente se otorgan únicamente para un corto plazo. La suma de estos factores es una situación en la cual una mayoría de negocios en Nicaragua carece de suficiente acceso al crédito. A su vez, sin un acceso adecuado al crédito, las compañías no pueden crecer ni producir el volumen y la cantidad de productos que sus clientes extranjeros demandan; no pueden invertir en innovaciones tecnológicas para mejorar y racionalizar su producción; y no pueden pagar empleados adicionales para garantizar una entrega a tiempo.

3. Prendas Comerciales y Mercantiles

Además de las prendas agrarias e industriales, los otros tipos de prendas reconocidos bajo la legislación nicaragüense son las prendas comerciales y las mercantiles. La prenda comercial se usa cuando el crédito fue otorgado para financiar la adquisición por parte del deudor del bien mueble gravado.³⁰ El acuerdo relevante debe incluir, entre otras cosas, una identificación detallada de la propiedad mueble dada como garantía.³¹ La prenda mercantil, regulada por el Código de Comercio, es el tipo más tradicional de garantía regulada en Nicaragua y comprende la entrega de los activos prendados al acreedor,³² evitando efectivamente que el deudor use la garantía hasta que haya pagado la deuda completamente. En el caso de la prenda mercantil, debido a que el acreedor está en posesión de los bienes, no es necesario inscribir el acuerdo en el Registro Público. En el caso de la prenda comercial, tampoco se requiere la inscripción.³³

4. Soluciones Prácticas y sus Puntos Débiles

Desde un punto de vista práctico, los profesionales del derecho han observado que algunos de sus clientes—la mayoría empresas grandes que conducen negocios de distribución—celebran acuerdos prendarios que involucran inventarios y cuentas por cobrar. Sin embargo, este tipo de transacción no se compara con la que ocurre en los sistemas de préstamos modernos y que facilitan la creación de un interés de garantía sobre un grupo de activos fluctuantes—un interés de garantía que se perfecciona adicionalmente al presentar un documento simplificado en el Registro Público.

Estas transacciones fueron descritas por un profesional del derecho nicaragüense como sigue: las partes celebran un contrato que es autenticado por un notario público. Este contrato de prenda comercial no se inscribe en el Registro Público, pero en virtud de la ley, constituye un derecho que, por lo menos en teoría, permite que las partes tengan acceso a un procedimiento agilizado para una acción ejecutiva prendaria.³⁴ Dadas las condiciones que prevalecen en el sistema judicial, es improbable que estos procedimientos permitan algunos beneficios a los posibles

³⁰ Art. 1, Ley 146.

³¹ *Id.*, Art. 9.

³² Código de Comercio, Art. 510.

³³ *Véase, generalmente*, Ley 146.

³⁴ Ley 146, Arts. 11 y sig.

litigantes. Como parte del contrato prendario, el deudor debe proporcionar al acreedor una descripción de las cuentas por cobrar, incluyendo el monto total. Debido a la naturaleza de la garantía, la cual está en un flujo constante, el deudor debe actualizar la descripción y proporcionar una nueva lista al acreedor cada dos semanas. Claramente, este es un arreglo extremadamente engorroso y que lleva mucho trabajo, el cual únicamente puede funcionar eficientemente en un número limitado de casos y para ciertas actividades. El profesional del derecho entrevistado mencionó un caso en el cual una distribuidora de automóviles había otorgado un interés de garantía sobre todas sus cuentas por cobrar.

Otra falla asociada con esta práctica es que, debido a la falta de presentación en el Registro, se vuelve difícil para un deudor con garantía obtener una línea de crédito adicional basada en la misma garantía. Por ejemplo, en el caso anterior, la distribuidora de automóviles que obtuvo un préstamo de un acreedor A necesitaría regresar y obtener la autorización del acreedor A para usar esas cuentas por cobrar como garantía para un préstamo otorgado por el acreedor B. Esto no solamente dificulta que la compañía o el inversionista obtengan líneas de crédito adicionales, también apoya las actividades fraudulentas de deudores inescrupulosos quienes eligen no notificar a los acreedores subsiguientes del interés de garantía existente frente al acreedor A. En virtud del principio de *prior tempore, potior iure* (primero en el tiempo, primero en el derecho), que es reconocido en Nicaragua, el acreedor A tendría preferencia sobre cualesquiera otros acreedores subsiguientes con un interés sobre la misma garantía. Sin embargo, aún esto es incierto dada la situación actual del sistema judicial. En consecuencia, no es sorprendente que los bancos u otras instituciones financieras estén renuentes a otorgar crédito a compañías pequeñas bajo estas circunstancias. En contraste, si estas transacciones pudieran inscribirse en un Registro centralizado y confiable, muchas compañías podrían obtener crédito basándose en sus cuentas por cobrar y, debido a que el riesgo inherente sería mucho más bajo, las tasas de interés disminuirían.

El financiamiento de inventarios en Nicaragua se lleva a cabo de una forma que se asemeja a la descrita anteriormente para las cuentas por cobrar. Un profesional del derecho relacionó un caso en el cual una compañía farmacéutica creó un interés de garantía sobre su inventario. La transacción también fue documentada en un contrato autenticado por un notario público y, al igual que en el ejemplo anterior, el deudor con garantía tenía que proveer una descripción del inventario relevante. Esta transacción tampoco está sujeta a inscripción, lo cual a su vez da lugar a las mismas críticas notadas en el caso anterior. Además, este tipo de mecanismo no permite tipos modernos de financiamiento de inventarios, incluyendo, por ejemplo, el interés de seguridad sobre dinero para compras (PMSI, por sus siglas en inglés). El objetivo principal del PMSI es dar libertad al deudor para prestar fondos a varios acreedores. El PMSI permite que un acreedor de PMSI tenga prioridad sobre acreedores previos con respecto a los bienes adquiridos específicamente por el deudor con los fondos provenientes del crédito PMSI. A su vez, esto permite mayor flexibilidad a un deudor para obtener financiamiento adicional para nuevos bienes al permitir un derecho preferencial al acreedor de PMSI. Simplemente dicho, un PMSI permite que una parte que llegue en segundo lugar obtenga un derecho de primer lugar con respecto a la

propiedad adquirida.³⁵ Claramente, los mecanismos utilizados en Nicaragua no permiten este tipo de flexibilidad, y por lo tanto, limitan el acceso al crédito.

Otro mecanismo utilizado en Nicaragua se basa en almacenar la garantía en bodegas autorizadas (almacenes generales de depósito). Generalmente hablando, este mecanismo limita efectivamente el acceso y uso del deudor de los bienes relevantes. Como un asunto práctico, el acreedor puede acordar permitir que el deudor retire un cierto número de bienes para conducir sus negocios—el número o porcentaje específico estará basado en el acuerdo de las partes. Muchas compañías encuentran que este mecanismo es engorroso debido a que limita su acceso a los bienes e implica costos adicionales—alquiler de la bodega, servicios de vigilancia (si son necesarios), permisos especiales, etc.

Las partes también recurren a arreglos legales atípicos e innovadores—aunque engorrosos—que dan el manejo o administración de ciertos activos. El mecanismo de fideicomiso de garantía que es comúnmente utilizado en otros países centro y latinoamericanos, no está regulado bajo la ley nicaragüense. Algunos abogados aconsejan a sus clientes que establezcan fideicomisos de garantía en el extranjero (por Ej., en Costa Rica), pero esto no es una práctica común en el país y asume que la transacción relevante involucra una cantidad significativa.

Con respecto a los procedimientos de ejecución, el sistema legal nicaragüense está basado exclusivamente en la ejecución de los intereses de garantía por medio de mecanismos judiciales. No solamente no se proveen mecanismos de ejecución no judiciales, sino que están prohibidos. El Artículo 3759 del Código Civil establece que cualquier cláusula que autoriza al acreedor a que recupere la posesión de la garantía será nula. Un principio similar se establece bajo el Artículo 515 del Código de Comercio. Sin embargo, ambos artículos estipulan que las partes pueden recurrir a la venta de la propiedad en una subasta pública sin necesidad de un proceso judicial. Los profesionales del derecho entrevistados hicieron notar que, desde un punto de vista práctico, este procedimiento no se usa; las partes pueden recurrir a una subasta pública, pero dicha subasta típicamente es el resultado de un proceso judicial. Una vez más, dadas las deficiencias del sistema judicial, el sistema existente no permite la protección de compañías locales o de inversionistas extranjeros que no estén dispuestos o que sean incapaces de jugar bajo las “reglas” de tal sistema.

En general, el concepto de prenda en Nicaragua sigue siendo restrictivo y no responde a las necesidades de un mercado de crédito moderno.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

1. Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil

La inscripción de la propiedad en Nicaragua se originó en el Registro de Hipotecas establecido por los españoles a finales del siglo 18. Después de la independencia de Nicaragua, el primer Código Civil fue aprobado en 1867 e incluía estipulaciones sobre un Registro Conservador. En 1904, el nuevo Código Civil nicaragüense entró en vigencia y sustituyó al Registro Conservador por el Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil o RPIM). El Registro comprende

³⁵ Véase generalmente, Kozolchik y Wilson, *La Ley Modelo de la OEA del Financiamiento con Garantía*, supra nota 20.

transacciones pertinentes a bienes raíces (bienes inmuebles), prendas (bienes muebles) y compañías (Registro Mercantil). La base de la autoridad del RPIM es el Título XXV del Código Civil y las regulaciones aplicables (Reglamento del Registro Público).³⁶

El RPIM es administrado por la Corte Suprema, que también es responsable de nombrar y remover a los registradores en cada oficina del RPIM (17 en total). La Corte administra el presupuesto del RPIM, emite las regulaciones y políticas relevantes y monitorea las operaciones diarias del RPIM.³⁷ Los ingresos generados por el Registro también van a la Corte Suprema y luego son transferidos al Tesoro.³⁸

No obstante algunos proyectos de modernización y reforma durante la década de 1990, (incluyendo proyectos piloto en Masaya y León), el Registro continúa con una seria necesidad de reforma. Los libros se llevan a mano y el público tiene acceso a los libros—una práctica que genera oportunidades de fraude y contribuye al deterioro de los registros.³⁹ El proceso es lento e inscribir un documento en el registro puede tomar muchas semanas o meses. Los recursos del Registro son insuficientes: El Gobierno asigna el 4 por ciento de su presupuesto a la Corte Suprema y parte de eso va al Registro. La información del registro no está centralizada y las oficinas no están interconectadas.⁴⁰ Otro problema que afecta al sistema del Registro es la infraestructura física. Los edificios de las oficinas del RPIM se encuentran en un deterioro general⁴¹ y los usuarios informan que varios registros en el país han enfrentado graves dificultades operativas debido a la falta de electricidad y goteras que han contribuido al deterioro de los libros. Las autoridades están buscando nuevas instalaciones para algunos de estos registros en todo el país.

Los esfuerzos de modernización actuales llevados a cabo conjuntamente con el Banco Mundial incluyen una propuesta de ley del Registro Público. Bajo el nuevo sistema, el Registro continuaría bajo la Corte Suprema de Justicia, pero tendría autonomía funcional, administrativa y presupuestaria (es decir, en el futuro, parte del presupuesto del gobierno estaría asignado directamente al Registro en lugar de la Corte Suprema). Todos los tres registros (bienes inmuebles, prendas y compañías) continuarían operando juntos, aunque hay una propuesta aparte para una ley del Registro Mercantil.

Los esfuerzos de modernización se están concentrando en el escaneo y digitalización de los libros e información y en la automatización de los índices. Se espera completar este proceso para

³⁶ Véase además, La Reforma de los Sistemas de Registro de la Propiedad en Nicaragua: Un Informe de la Situación, Brian Trackman, William Fisher y Luis Salas (INCAE, 11 de junio de 1999), en 2.

³⁷ *Id.*, en 2-3.

³⁸ Los derechos de registro están establecidos por el Arancel de los Registros, el cual es establecido por la legislatura nacional. *Id.*, en 5.

³⁹ El registrador actual en Managua, quien ha estado en el cargo durante 3 años, hizo notar que durante su período no ha tenido conocimiento de ninguna actividad fraudulenta o de la remoción de registros. Debería mencionarse que letreros en las paredes advierten al público que no hagan anotaciones en los libros de registro.

⁴⁰ Véase INCAE Informe de Situación, *supra* nota 36, en 4. Un registro centralizado es importante porque permite a terceros interesados, incluyendo a posibles entidades crediticias, determinar si un deudor tiene gravámenes registrados en un departamento o región en particular o en todo el país, consultando un solo registro centralizado.

⁴¹ *Id.*

2006. Reformas adicionales requerirán la adopción de un marco jurídico para permitir el uso de firmas electrónicas y digitales.

Quejas con respecto al Registro incluyen la preparación insuficiente de los empleados del Registro. Sin embargo, la queja principal es con respecto a los atrasos en el proceso de inscripción; inscribir una propiedad o prenda puede tomar de 2 a 3 meses. Tales atrasos pueden presentar un riesgo ya que un documento puede haber sido aceptado pero no procesado; en consecuencia, es posible que una parte interesada que conduzca una investigación sobre la propiedad relevante no detecte la existencia de un interés de garantía previo. Además, cuando una parte está solicitando un préstamo, no es raro que la entidad crediticia espere hasta que el documento esté debidamente inscrito para desembolsar la totalidad del préstamo. Cuando una transacción de negocios está basada en el pago de un préstamo, 2 a 3 meses pueden convertirse efectivamente en una barrera para un negocio. Como resultado, no son sorprendentes los informes de que el pago de “mordidas” para agilizar el proceso de inscripción se ha convertido en una práctica común.

En general, la inscripción de bienes muebles es significativamente limitada y se refiere exclusivamente a prendas otorgadas bajo la Ley de Prendas Agrarias o Industriales—tal como se hizo notar anteriormente, la mayoría de estas involucran préstamos para automóviles.

Bajo su estructura actual, el RPIM no está equipado para archivar las transacciones con garantía contemporáneas de una forma ágil, económica y confiable. La legislación nicaragüense no ha previsto la existencia de un Registro centralizado para garantías o un Registro de Deudores. Un sistema moderno para préstamos con garantía requiere este tipo de indexación de deudores, que permita que las partes interesadas puedan buscar en el Registro para determinar la existencia de gravámenes sobre la propiedad de un deudor en particular usando el nombre del deudor. Varias características importantes de un sistema de financiamiento con garantía no pueden funcionar adecuadamente si el índice del Registro está basado en reglas de la propiedad inmueble que requieren la descripción de la garantía en lugar del nombre del deudor. Los intereses de garantía tales como bienes futuros, inventarios y cuentas únicamente funcionan dentro de un sistema que permite descripciones de garantías generales, no una identificación detallada de los bienes. En consecuencia, un sistema de Registro moderno no puede funcionar basándose en un criterio de garantía, sino que únicamente puede funcionar cuando se usan los nombres de los deudores como el criterio de búsqueda del registro.⁴²

Finalmente, ninguna ley fundamental de Nicaragua ni ley de Registro están diseñadas para dar cabida a préstamos comerciales modernos, rápidos y voluminosos que son comunes y necesarios para las economías en crecimiento y la inversión extranjera incrementada. Un Registro electrónico moderno debería dar cabida a presentaciones en persona así como a presentaciones por medio de las varias formas de transmisión electrónica incluyendo correo, fax, módem, servicio de mensajería, EDI, etc. Idealmente, las reformas del Registro—y las reformas legales para dar cabida a un sistema electrónico—deberían basarse en los lineamientos establecidos por la Ley Modelo de UNCITRAL sobre Comercio Electrónico, la Ley Modelo de UNCITRAL sobre Firmas Electrónicas y las Reglas Interamericanas sobre Documentos y Firmas

⁴² Véase además, Kozolchik t Wilson, *La Ley Modelo de la OEA de Financiamiento con Garantía*, supra nota 20, en 48-49.

Electrónicas, que permiten la presentación por “cualquier otro método que sea accesible para consulta posterior y que pueda producirse en forma tangible reconocida por la ley o la costumbre”. También idealmente, la modernización del Registro debería conducir eventualmente a una red integrada de registros centroamericanos.⁴³

2. Registro Mercantil

No hay registro de garantías en el Registro Mercantil, el cual está ubicado en el mismo edificio del Registro de la Propiedad Inmueble.

Tal como se observó anteriormente, se están realizando esfuerzos para modernizar el Registro de Comercio.

3. Tribunales

Aparte de lo inadecuado de la ley fundamental y de procedimiento de prendas y de las deficiencias que afectan los procedimientos del Registro, será muy difícil construir un sistema efectivo de préstamos con garantía en Nicaragua sin una reforma a fondo del sistema judicial presente que actualmente falla en cumplir con las normas modernas de previsibilidad y transparencia.⁴⁴ Esto presenta un riesgo mayúsculo para los inversionistas y la comunidad empresarial como un todo.

Los esfuerzos para reformar la Ley de la Carrera Judicial para que los nombramientos judiciales puedan estar basados en el mérito y la conducta y sanciones judiciales por mala conducta puedan definirse claramente dieron lugar a largos debates y argumentos políticos. La Ley de la Carrera Judicial No. 501 fue aprobada en última instancia el 30 de noviembre de 2004, después de que el Congreso rechazó el veto presidencial. Dada la reciente naturaleza de la ley (incluyendo el hecho que entrara en vigencia sesenta días después de su publicación), en esta etapa es prematuro

⁴³ El concepto de una red integrada de registros centroamericanos no es un concepto nuevo, y de hecho, ha sido previsto por representantes de registros de todos los países centroamericanos, tal como lo informó uno de los expertos que trabajan en el Proyecto de Modernización del Registro del Banco Mundial en Nicaragua.

⁴⁴ El caso Parmalat ha generado una protesta pública en medio de una encendida confrontación política entre el Partido Sandinista (el Frente Sandinista de Liberación Nacional o FSLN) y el Partido Liberal (Partido Liberal Constitucionalista o PLC). El 11 de agosto de 2004, el ex-banquero Haroldo Montealegre fue nombrado interventor de la subsidiaria nicaragüense de Parmalat, una multinacional italiana. (*Véase La Prensa*, 12 de agosto de 2004, en <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/agosto/12/>, *Montealegre se Posesiona de Parmalat*). El nombramiento vino como resultado del hecho que el Banco de Crédito Centroamericano (Bancentro) adeuda US\$6.2 millones al Sr. Montealegre, supuestamente como resultado de la compra de unas acciones del Banco Mercantil (Bamer), un banco que fue liquidado a finales de la década de 1990. A su vez, Parmalat tiene una deuda de US\$5.8 millones con Bancentro. Como resultado de la decisión del juez del Tribunal de Distrito, los derechos de Bancentro fueron traspasados efectivamente al Sr. Montealegre quien, como el nuevo interventor de Parmalat, tiene derecho a administrar la compañía y pagarse su deuda durante un período de 5 años. Vale la pena notar que Parmalat no era parte del juicio que involucró a Montealegre y a Bancentro; además, no se exigió que Parmalat compareciera en el juicio. Finalmente, Parmalat no está en quiebra ni ha incumplido sus pagos. Claramente, esto no presenta una perspectiva favorable para los inversionistas que puedan estar considerando abrir negocios en Nicaragua y que podrían, basándose en este y otros casos judiciales bien conocidos, albergar dudas significativas en cuanto a la protección de sus derechos e inversiones, y más generalmente, con respecto a la aplicación del imperio de la ley.

determinar si su implementación contribuirá, en efecto, a la muy necesaria reforma del sistema judicial.⁴⁵

Aún si la naturaleza predominante de las consideraciones políticas no fuera un problema, los profesionales del derecho han hecho notar el formalismo excesivo de los procedimientos judiciales. Las consideraciones técnicas tienen prioridad sobre la sustancia y generan atrasos injustificados. En la experiencia de un abogado entrevistado, los tribunales pueden tomar años para procesar una apelación, solamente para emitir una decisión estipulando que la apelación fue presentada después de vencido el plazo relevante. Generalmente hablando, los jueces no están familiarizados con los asuntos comerciales. Aunque hay capacitación disponible y es frecuente que los jueces asistan a seminarios o conferencias, dichos seminarios en su mayoría abordan asuntos relacionados con el derecho civil, procesal, laboral y criminal. Existe un serio vacío en esta área y una gran necesidad de mayor capacitación en asuntos comerciales. Un profesional del derecho relató un caso en el cual un juez decretó un gravamen sobre bienes que estaban prendados y depositados en una bodega autorizada bajo el marco de la Ley de Almacenes Generales de Depósito, ignorando totalmente que el Artículo 192 de esa ley prohíbe tales gravámenes.

Algunos han visto el desarrollo de métodos de RAC, incluyendo la conciliación, la mediación y el arbitraje, como un suceso positivo para proveer una herramienta más transparente y eficiente para la resolución de controversias. Estos esfuerzos han sido respaldados por la Cámara de Comercio Nicaragüense (CACONIC) y USAID, entre otros, e incluyen la promulgación de una ley de conciliación, mediación y arbitraje (basada en la Ley Modelo de UNCITRAL), que está siendo considerada por la Asamblea Nacional.⁴⁶

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Asociaciones de Notarios y Profesionales

Al igual que en otros países de Centro y Sur América, los notarios tienen facultad para certificar y autorizar actos y contratos en los cuales su participación es exigida por la ley o por las partes. Los servicios notariales relativos a contratos y documentos a ser inscritos en el Registro Público—y particularmente aquellos relativos a los bienes raíces—por lo general están dentro del rango de precios de mediano a alto.

Todos los abogados pueden convertirse en notarios siguiendo un procedimiento administrativo que no implica exámenes adicionales. Al igual que en El Salvador, no hay límite para el número de abogados que pueden convertirse en notarios. En cuanto a la calidad de la educación legal, los entrevistados tienen opiniones mezcladas. Algunos creen que las universidades públicas continúan siendo las más prestigiosas y que son las únicas que brindan una buena educación. Otros hablaron favorablemente de las universidades privadas. Algunos creen que ni las universidades públicas ni las privadas están proporcionando una educación de alta calidad.

⁴⁵ El texto completo de la ley se encuentra disponible en http://www.presidencia.gob.ni/buscador_gaceta/BD/LEYES/2005/LEY%20No.%20501%20CARRERA%20JUDICIAL.pdf.

⁴⁶ Véase además, Informe de Resolución de Controversias Comerciales.

La supervisión notarial la lleva a cabo la Corte Suprema de Justicia. En teoría, los notarios están bajo la obligación de presentar informes mensuales de todos los documentos que autorizan. Sin embargo, este requisito raras veces se cumple o se monitorea. Desde el punto de vista práctico, comúnmente se escuchan quejas acerca de los contratos—particularmente aquellos que tienen que ver con bienes raíces—donde personas que se sabe que están fuera del país o que fallecieron hace mucho tiempo traspasan sus derechos. Las irregularidades en esta área se deben a una combinación de notarios inescrupulosos y a documentos que son otorgados por personas que no son notarios. En teoría, el Registro Público debería tener una forma de detectar tales irregularidades, pero en la práctica, el Registro no lleva un listado de notarios públicos autorizados. Esta práctica únicamente exacerba la incertidumbre subyacente general a los títulos y derechos sobre la propiedad en Nicaragua.

2. Asociaciones Profesionales y Empresariales

No existe ningún colegio profesional oficial de abogados en Nicaragua. Algunos abogados hicieron notar que existen varias asociaciones con intereses comunes. Sin embargo, ninguna asociación de negocios, industrial y profesional se concentra específicamente en la importancia del otorgamiento de créditos a tasas de interés razonables a las micro, pequeñas y medianas empresas nicaragüenses y centroamericanas. Varios entrevistados reconocieron la gravedad y urgencia del problema y la necesidad de un sistema modernizado.

En general, las instituciones de apoyo están desempeñando un papel limitado en la promoción del potencial económico y de inversión frente al desarrollo e implementación de un sistema moderno y efectivo de préstamos con garantía. En su lugar, parecen haber adoptado una posición de “espectadores” y están esperando que el gobierno tome la iniciativa.

E. DINÁMICA SOCIAL

El marco jurídico para las garantías, incluyendo la inscripción, no ha sido testigo de un empuje importante para reforma. Algunas altas autoridades gubernamentales están conscientes de la necesidad de modernizar el marco jurídico para las transacciones con garantía; además la necesidad de una reforma se ha planteado en el pasado. Los profesionales del derecho entrevistados hicieron notar que este no es un asunto de alta prioridad en la agenda del gobierno, pero un pequeño grupo de expertos jurídicos y asociaciones han señalado la necesidad de modernizar el marco jurídico para los préstamos con garantía y el Registro. Los estudios realizados a finales de la década de 1990 ya identificaban la inquietud acerca del acceso insuficiente al crédito por parte de los agricultores, negocios rurales y otras compañías pequeñas.⁴⁷ Sin embargo, no ha sucedido mucho desde entonces. Un experto que ha estado trabajando en el proyecto de modernización del Registro del Banco Mundial hizo notar que hace 5 años hubo discusiones con respecto a un marco de transacciones propuesto para transacciones con garantía y se presentó un proyecto de ley para su consideración. Los expertos en derecho y autores habían identificado cambios que serían necesarios introducir para los códigos civiles y de comercio y que generaron alguna oposición. Algunos hicieron notar que para llevar a cabo tal reforma, sería necesario alcanzar un consenso con el judicial y la legislatura, y no se han tomado

⁴⁷ *Nicaragua: Cómo los Problemas en el Marco para Transacciones con Garantía Limitan el Acceso al Crédito—1997*, Centro para el Análisis Económico del Derecho, disponible en [http://www.ceal.org/ceal-org/papers/Nicaversion26\(cealp039\)CovPage&ExecSum,v2.htm](http://www.ceal.org/ceal-org/papers/Nicaversion26(cealp039)CovPage&ExecSum,v2.htm).

más pasos adicionales para lograr dicho consenso. De hecho, muchos profesionales del derecho entrevistados (y aún abogados en la Superintendencia de Bancos) expresaron que no están familiarizados con las leyes propuestas sobre transacciones con garantía para Nicaragua.

El sector privado está plenamente consciente de la necesidad de cambio, pero como lo dijo un abogado, no ha funcionado como instrumento para hacer que suceda ese cambio. Lo describió no como una falta de interés sino como un estado general de desencanto con el enfoque del sector público en general que no ha dado prioridad a estos asuntos. Los donantes internacionales también han estado conscientes durante mucho tiempo de la necesidad de modernizar el marco jurídico del país, comenzando a un nivel general, con el marco jurídico para las transacciones comerciales. Según informes de la misión de USAID en Managua, existe una propuesta para un código comercial uniforme para todos los países centroamericanos que estaría basado en las mejores prácticas y experiencias obtenidas de otros países en las Américas, incluyendo a Chile y El Salvador. Los entrevistados hicieron notar que esta sería una buena iniciativa porque los principios del derecho comercial actualmente en vigencia en Nicaragua a menudo son incoherentes con las prácticas comerciales plasmadas en los acuerdos de libre comercio modernos, incluyendo el CAFTA.

F. RECOMENDACIONES

Las deficiencias de las leyes fundamentales o de procedimientos nicaragüenses no han sido remediadas por el Registro nicaragüense ni por la ley de casos; al contrario, han sido exacerbadas por las deficiencias en el sistema de Registro y en el sistema judicial. La situación pide numerosas reformas—incluyendo la reforma jurídica, la reforma del Registro y capacitación para todos los participantes en el sistema. Sin embargo, estas reformas únicamente pueden ser efectivas si están basadas en una reforma general del sistema judicial. Esto y por sí solo no será una tarea fácil. Requerirá de voluntad política y de la formación de consenso—en el gobierno, en el sector privado y entre el público en general—de que los cambios en el judicial son absolutamente esenciales. El beneficio potencial de Nicaragua a partir del CAFTA o de cualquier otro arreglo comercial multilateral o bilateral estará amenazado, si su sistema judicial no permite ningún nivel de protección o previsibilidad para los inversionistas extranjeros o para los negocios locales.

- La modernización debe conducirse de forma que refleje los estándares internacionales y las mejores prácticas. Se necesita una nueva legislación en Nicaragua para abordar, entre otros, las transacciones con garantía, el comercio electrónico y la quiebra. Un código de comercio uniforme que incorpore principios generalmente aceptados y las mejores prácticas para la región sería una herramienta útil para guiar la reforma en Nicaragua. Además, la realización rápida y económica de los intereses sobre garantía nicaragüenses seguiría siendo una meta sin alcanzar hasta que se emprenda un programa de modernización de la ley fundamental del Registro y procedimientos, no solo en Nicaragua sino que también en toda la región.
- Aunque en menor medida que en otros países en la región, algunos miembros de los sectores público y privado nicaragüenses se han dado cuenta de que las leyes de préstamo con garantía deben modernizarse en Nicaragua y en Centro América en el futuro más próximo posible. Los sectores público y privado y las partes comprometidas nicaragüenses deberían coordinar sus esfuerzos con sus países vecinos para adoptar y poner en práctica la Ley

Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Transacciones con Garantía para la región. A este efecto, los esfuerzos conducentes a la adopción de una nueva ley y regulación(es) deberían incluir una comparación entre las leyes nicaragüenses actuales y desarrollos en otros países de la región y en América en general, incluyendo los principios plasmados en la Ley Modelo de la OEA. La propuesta debería incluir el desarrollo de un Registro de Comercio electrónico regional y establecer un plan de trabajo para la operación de registros individuales dentro del país. Esto también implicaría la modernización del marco jurídico para el comercio electrónico y las firmas electrónicas en cumplimiento de los estándares internacionales.

- Conjuntamente con los esfuerzos de reforma legal y judicial, algunos entrevistados recomendaron la creación de un banco de desarrollo nicaragüense para servir mejor las necesidades de las micro, pequeñas y medianas empresas. Tal como se indicó en este informe, dadas las experiencias previas en el país, es probable que esta recomendación requiera consideración adicional.
- Debería impartirse capacitación en el alcance y operación del nuevo sistema jurídico a los funcionarios judiciales y administrativos para facilitar la ejecución de leyes y sistemas modernizados. Tal preparación debería incluir información relativa a la nueva estructura de garantías; la interconexión entre el nuevo marco de transacciones con garantía y otras áreas del derecho; opciones de financiamiento disponibles para las empresas locales e inversionistas extranjeros; y operaciones del Registro.

VII. RESOLUCION DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

A. INTRODUCCIÓN

A falta de reformas sustantivas en el sistema judicial, la única opción segura—aunque todavía inadecuada—para resolver las controversias comerciales es el arbitraje. Sin embargo, se están dando los pasos necesarios, tales como “la ley de la carrera judicial,” para implementar los cambios. Independientemente de los beneficios que esta ley pueda ofrecer, no aborda la capacitación inadecuada de los jueces en la ley comercial, ni las demás fuentes de ineficiencia dentro del sistema judicial.⁴⁸

B. MARCO JURÍDICO

La Constitución estipula los siguientes entes jurisdiccionales: (a) la Corte Suprema de Justicia, (b) los Tribunales de Apelación, (c) los juzgados de distrito, y (d) los juzgados locales. Además existen los tribunales militares que conocen los casos relacionados exclusivamente a ofensas y delitos militares, sin perjuicio de las acciones y recursos ante la Corte Suprema de Justicia.

Nicaragua no posee tribunales específicos para resolver problemas relacionados con el comercio. Las controversias comerciales se presentan y resuelven en los juzgados de distrito civil. Los juzgados de lo civil también conocen los casos relacionados con los litigios administrativos, siendo el nivel más alto el Tribunal de Apelaciones sobre Litigios Administrativos de la Corte Suprema de Justicia.

Existe un código de comercio y una ley de quiebra pero ambas leyes están desactualizadas y por consiguiente ameritan una revisión. Los acreedores tienen el derecho al primer reclamo en los casos de quiebra después de los accionistas preferenciales. Los fallos monetarios generalmente se dan en la moneda de curso legal de Nicaragua aún cuando se pueden dar también en dólares de los Estados Unidos de América.

Aún cuando no existe una ley específica para casos de arbitraje, el código procesal, en su Artículo 894, aborda el tema del arbitraje. La ley estipula su ejecución a través de los tribunales. Así mismo permite que el arbitraje se lleve a cabo en los tribunales a solicitud de las partes. Cada parte selecciona a un arbitrador. Si no pueden llegar a un acuerdo respecto a un tercero, el juez tomará esa decisión.

En la asamblea nacional se encuentra pendiente la propuesta de la nueva ley sobre arbitraje. Según esta ley el arbitraje quedaría más bajo el control de las partes privadas. Los tribunales estarían involucrados en la etapa de ejecución. Los que apoyan esta ley se encuentran optimistas acerca de la perspectiva de su promulgación en el futuro cercano.

⁴⁸ La ley de la Carrera Judicial, No. 501, del 30 de Noviembre de 2004 (el texto completo de la ley esta disponible en http://www.presidencia.gob.ni/buscador_gaceta/BD/LEYES/2005/LEY%20No.%20501%20CARRERA%20JUDICIAL.pdf).

El gobierno nicaragüense acepta la obligatoriedad del arbitraje internacional sobre controversias de inversión entre inversionistas extranjeros y el estado. Nicaragua es signatario de la Convención Inter-Americana sobre Arbitraje, y además es miembro de *El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*. El gobierno de Nicaragua firmó la Convención de Nueva York para el reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales y extranjeros en 1958 y lo presentó ante la Asamblea Nacional a principios de 2003. La Asamblea Nacional lo aprobó el 24 de Junio de 2003. Se recomienda incluir las cláusulas de arbitraje en los contratos comerciales como un medio para evitar la dependencia en el sistema judicial nicaragüense.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

La dificultad para resolver las controversias comerciales, particularmente en lo que respecta la ejecución de contratos, sigue siendo uno de los obstáculos más serios para la inversión en Nicaragua. La entidad recientemente establecida para promover las inversiones en Nicaragua, Pro Nicaragua, intenta facilitar la resolución de controversias relativas a la inversión, como parte de su misión de promover un entorno comercial más atractivo y actuar como un canal en donde los inversionistas puedan presentar sus problemas para la consideración del gobierno.

La duración de los procesos sigue siendo un punto de preocupación. Por ejemplo, en uno de los juzgados del distrito civil se tarda aproximadamente un año en promedio para dar un fallo en un caso en primera instancia; cuando en teoría no debería tardar más de tres a cuatro meses. Los juzgados no tienen un sistema automatizado. La mayoría abrumadora de secretarías de los juzgados tienen únicamente una máquina de escribir como instrumento de trabajo. La mayor parte de las máquinas de escribir se encuentran en malas condiciones y reciben mantenimiento inadecuado. Los archivos no están computarizados, por lo tanto esto reduce el espacio físico de los juzgados debido al enorme número de archivos judiciales que los secretarios deben manejar.

Una mayoría significativa de jueces carecen de experiencia y conocimiento sobre asuntos de comercio y mercantiles. Muchos jueces reconocen esta limitación. Ellos expresaron que la Corte Suprema ha tratado de solventar este vacío mediante seminarios, talleres, o capacitación, pero que todavía falta un largo camino por recorrer. Los abogados que practican la ley comercial reportaron que encuentran obstáculos frecuentes como resultado de la falta de conocimiento del juez en cuanto a procedimientos especiales aplicables al comercio.

Nicaragua, a través de su Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de la Carrera Judicial, ha institucionalizado a los “jueces de ejecución de sentencia”, con la responsabilidad de ejecutar las sentencias en su etapa final, o sea, cuando ya no queda pendiente ningún procedimiento de recurso legal que pudiese afectar los resultados de dicho fallo judicial. Una vez que una sentencia pasa al juez de ejecución, quien es un asistente importante de los entes jurisdiccionales, ya no puede ser apelada de ninguna manera. De tal modo que supuestamente el juez se debe limitar a ejecutar la orden dada en la resolución judicial. Los jueces de ejecución de sentencia se nombran generalmente de la misma manera que se nombra a los jueces comunes

En teoría, el proceso de ejecución es gratis, debido a que estos funcionarios reciben su paga del gobierno. Sin embargo, resulta una práctica común que cobren por la ejecución de embargos y

órdenes de desalojo. De acuerdo con las personas entrevistadas para la evaluación, la Corte Suprema ha emitido varias declaraciones oficiales prohibiendo estos cobros, pero aun continúan.

Los asistentes de justicia recientemente creados han aliviado la carga de las partes significativamente al agilizar el proceso. Ellos fungen como notificadores judiciales en todos los casos conocidos ante cada ente jurisdiccional. Antes que se instituyera esta oficina el secretario de la corte era responsable de este servicio y las demandas seguían un ritmo mucho más lento. En la actualidad, este servicio es gratis, y el gobierno le paga a los notificadores.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Nicaragua tiene aproximadamente 11,000 abogados. Existen algunos colegios de abogados, pero no es requisito ser miembro de ellos. Los colegios de abogados no tienen ni peso ni influencia en la sociedad o en la Asamblea Nacional. Sin embargo, los abogados parecen motivados a buscar una reforma judicial debido a que muchos han sido sancionados en contra del debido proceso.

La mayor parte de los abogados nicaragüenses ejercen en el campo de lo civil, penal y laboral. Pocos se involucran en la práctica corporativa o mercantil. Sin embargo, ahora, el currículo universitario enfatiza fuertemente sobre las áreas comerciales de manera que todos los abogados que se gradúan de las facultades de derecho puedan tener un alcance más amplio.

En general, el sistema legal es débil y engorroso. Se cree que los miembros de la judicatura, incluyendo los que ostentan puestos de alto rango, son corruptos o sujetos a presiones políticas externas. La ejecución de las órdenes judiciales es incierta y frecuentemente sujeta a consideraciones no judiciales. Los inversionistas extranjeros no constituyen blancos específicos pero a menudo se encuentran en desventaja en una controversia en contra de nacionales con conexiones políticas. El mal uso del sistema judicial a veces resulta en que los individuos sean acusados por delitos que surgen de controversias civiles, con el afán de presionar a los sujetos a que acepten un arreglo civil.

La promulgación del Código Procesal Penal en el 2001, así como su implementación parcial comenzando en diciembre de 2002, puede ayudar a reducir el ejercicio arbitrario de los cargos criminales. Se ha programado terminar de implementar el Código Procesal Penal en diciembre de 2004, y se anticipa la promulgación de un Código Penal complementario. La administración del Presidente Alemán anterior al gobierno actual del Presidente Bolaños, fue acusado regularmente de interferir en el sistema de los tribunales. El gobierno del Presidente Bolaños esta tratando de cambiar al sistema judicial mediante leyes.

La comunidad empresarial ha desarrollado gradualmente métodos alternos de resolución de conflictos fuera de las salas ordinarias, a fin de lograr la discusión más justa y oportuna de las demandas. Por lo tanto, se han establecido centros de arbitraje y mediación ante los cuales las partes pueden fácilmente presentar sus desacuerdos para que sean considerados y pueden esperar un resultado apropiado, basado en una justicia imparcial y en las leyes.

El sector privado esta promoviendo continuamente proyectos de ley para resolver los problemas judiciales. Actualmente, el sector privado esta promoviendo con gran entusiasmo y determinación la Ley de Arbitraje y otros medios alternativos de resolución de controversias, que vendría a facilitar el desarrollo al darle tranquilidad a la comunidad empresarial en cuanto a la

resolución de sus conflictos. La mayor parte del sector privado esta convencido que esta ley le traerá mayor integridad judicial al país. Muchas personas del sector privado con interés en el tema consideran que si hubiera un conflicto en el sistema judicial, ellos serían sometidos a la presión o coerción de la fracción política dominante con el fin de obtener algún beneficio por un resultado favorable en un proceso legal.

En las regiones autónomas del Norte y del Atlántico Sur, en donde están ubicados los recursos de la pesca, madera y minerales, la resolución de controversias podría resultar especialmente compleja. En estos distritos tan amplios, que conforman más de un tercio del territorio nacional, la división de la autoridad entre los gobiernos central y regional autónomo es difusa, y los jueces locales actúan frecuentemente sin una fiscalización efectiva. Además, las poblaciones indígenas tradicionales de la costa Atlántica le han dado una interpretación muy amplia a una regulación que estipula que sus comunidades son propietarios de las áreas “tradicionales”. Esto ha conducido a muchas recusaciones tanto legales como físicas para la compra de propiedad por parte de inversionistas extranjeros, incluso de aquellos con títulos legales. Muchos títulos, especialmente en la costa Atlántica han sido registrados de manera inadecuada o fraudulenta. En el año 2001, el gobierno nacional trató de reasegurar la propiedad de algunas tierras costeras, aún cuando esa tierra pudo haber estado en manos privadas antes de la promulgación de la ley que declaraba dichas áreas como territorio soberano. La legislación promulgada en diciembre de 2002, pero que esta pendiente de ser implementada en agosto de 2003, expande la autonomía de los gobiernos de la región del Atlántico. Todavía esta por verse el efecto de esta ley sobre la inversión extranjera, aunque el gobierno de la Región Autónoma del Atlántico Sur así lo ha citado en un intento por bloquear o beneficiarse de las concesiones de exploración petrolera fuera de la costa que el gobierno central planea otorgar a compañías estadounidenses.⁴⁹

E. DINÁMICA SOCIAL

Varios individuos y grupos en Nicaragua buscan abordar los desafíos asociados con la resolución de controversias en el país. Ya se han tomado algunos pasos, tales como la promulgación de la Ley de la Carrera Judicial, pero aún debe hacerse más. Sin embargo, muchos de estos desafíos serán difíciles de enfrentar, ya que el sistema judicial ha sido descrito como la pieza clave en una lucha más grande entre los partidos políticos del país.

F. RECOMENDACIONES

- Se deben tomar los pasos necesarios para despolitizar el sistema judicial. Aun cuando la situación política hace pensar que esta propuesta resulta extremadamente difícil sin las reformas mencionadas las empresas internacionales estarán incluso menos incentivadas para operar en Nicaragua, y las empresas nacionales continuaran operando en el sector informal, lo que ha su vez limitara el crecimiento del país. Un paso importante en este proceso es mejorar la selección de jueces que será implementado plenamente con la promulgación reciente de la Ley de la Carrera Judicial y la voluntad de revisar y reformar esta ley sino es capaz de probar su efectividad.

⁴⁹ La embajada de los Estados Unidos, Capitulo. 7, “Declaración del Clima de Inversiones de Nicaragua”, <http://usembassy.state.gov/managua/wwwhe14.html>

- La Asamblea Legislativa debería adoptar el proyecto de ley pendiente con el cual se reforma el arbitraje y mediación al colocar estos procedimientos bajo la dirección tanto de partes como organizaciones privadas.
- Antes y después de la adopción de un proyecto de ley tal, las organizaciones empresariales y otras privadas deberán educar a los miembros del sector empresarial, respecto a las ventajas del arbitraje y mediación, particularmente en el contexto del sistema judicial poco funcional de Nicaragua.
- Se debe mejorar la formación legal de los jueces en todos los niveles y de los abogados.

VIII. QUIEBRA

A. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de quiebra constituyen un elemento importante para la estabilidad financiera. Un sistema de insolvencia efectivo facilita la rehabilitación de las empresas y provee un mecanismo eficiente para liquidar las empresas que no pueden ser rehabilitadas. La reforma del marco jurídico respecto a insolvencias constituye un componente cada vez más importante de los programas económicos de los donantes en muchos países debido al impacto que dicha reforma pudiera tener en el sistema económico y financiero de ese país.

Dada la ausencia de leyes de quiebra adecuadas, los acreedores individuales pueden competir para ser los primeros en tomar la garantía u obtener una sentencia contra un deudor en mora. Es del interés colectivo de los acreedores que dicha reorganización o liquidación de un deudor se realice de manera ordenada.⁵⁰ En Abril de 2001, el Banco Mundial emitió su informe “Principios y Lineamientos para Sistemas de Quiebra y Derechos de Acreedores Efectivos”⁵¹ Aún cuando los principios de quiebra se centren principalmente en la insolvencia corporativa, algunos de los conceptos identificados son de utilidad cuando se desarrollan principios y regulaciones para la quiebra de deudores que no sean corporativos y otros deudores de capital “mixto” tales como bancos y entidades descentralizadas.

El informe del Banco Mundial establece que una economía moderna requiere que una ejecución de los reclamos de crédito garantizados y no garantizados sean previsibles, transparentes y de costo razonable, mediante mecanismos eficientes dentro o fuera del sistema de insolvencias. Se debe diseñar estos sistemas para que funcionen en armonía.⁵² El informe del banco mundial incluye un análisis profundo de un número de principios, algunos de los cuales se encuentran resumidos en éste. En términos generales un sistema de quiebra efectivo debería (a) estar integrado dentro de los sistemas legales y comerciales mas amplios del país (la reforma a la quiebra es a menudo inefectiva sino existe una reforma paralela de las demás leyes comerciales);⁵³ (b) maximizar el valor de los activos de la compañía al permitirle que se reorganice; (c) encontrar un equilibrio cuidadoso entre liquidación y reorganización; (d) estipular el tratamiento equitativo de los acreedores que gozan de una situación similar, incluyendo a los acreedores nacionales y extranjeros; (e) estipular la resolución oportuna, eficiente e imparcial de los procesos de insolvencia; (f) evitar el desmembramiento prematuro de los activos del deudor por parte de acreedores individuales; (g) proveer un procedimiento transparente que contenga incentivos para la recopilación y distribución de la información; (h) reconocer los derechos de los acreedores existentes y respetar la prioridad de los reclamos mediante un proceso previsible y establecido; e (i) establecer el marco para las quiebras transfronterizas, incluyendo el

⁵⁰ Ver Grupo de 22: Report of the Working Group on International Financial Crises, de Octubre 1998, en 15 (el “Informe G-22”). Disponible en at <http://www.imf.org/external/np/g22/ifcrep.pdf>.

⁵¹ El Banco Mundial: Principals and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems, de Abril 2001 (el “Informe del Banco Mundial”), disponible en <http://www.worldbank.org/gild>.

⁵² *Id.*, en 3.

⁵³ Informe G-22, *supra* nota 50, en 15. En este aspecto, los donantes internacionales han estado conscientes por bastante tiempo de la necesidad de modernizar el marco jurídico comercial general del país. La misión de USAID en Managua informó acerca de una propuesta para un código comercial uniforme para todos los países centroamericanos, que estaría fundamentada en las mejores prácticas y experiencias obtenidas de otros países americanos incluyendo Chile y el Salvador.

reconocimiento de los procesos y sentencias del exterior, así como la cooperación y asistencia entre los tribunales en diferentes jurisdicciones.⁵⁴

El marco jurídico para casos de quiebra en Nicaragua no se adhiere a ninguno de estos principios. El sistema comercial del país y particularmente en lo que concierne a la regulación de garantías reales mobiliarias y bienes inmuebles, no provee un sistema que facilite métodos eficientes, transparentes y confiables para recuperar deudas, incluyendo el decomiso y venta de activos inmuebles y muebles. Un sistema eficiente para ejecutar los reclamos de deuda resulta crucial para que funcione el sistema de crédito, tanto para los créditos garantizados como no garantizados. La capacidad de un acreedor para tomar posesión de la propiedad de un deudor y venderla para cubrir la deuda es mucho más efectiva que la amenaza de un proceso por insolvencia. Al presente no existe la aplicación extrajudicial en Nicaragua, y los procesos de ejecución judicial carecen de certeza y previsibilidad legal.

Los fallos en los casos de quiebra en Nicaragua se centran en la liquidación de las entidades comerciales y no en su reorganización. Tampoco proveen el tratamiento equitativo de los acreedores en detrimento de los acreedores residentes en una jurisdicción extranjera. En efecto, no existe un marco para las insolvencias transfronterizas. Dados los problemas serios en el sistema judicial del país, no existe la idea de una resolución eficiente e imparcial de los procesos de quiebra.⁵⁵ Esto a su vez promueve una falta de transparencia y la ausencia de procedimientos de quiebra formales. Como asunto del ejercicio, apenas hay (si acaso alguno) casos de quiebra en Nicaragua. Los entrevistados que ejercen el derecho recordaron unos pocos casos ocurridos en las últimas dos o tres décadas y tal vez únicamente uno o dos llegaron a un feliz término. Lo común, es que las compañías decidan cerrar sus operaciones y establecer una nueva entidad sin pasar por el proceso de quiebra formal, dejando a sus acreedores totalmente desprotegidos. En contraste en 1990 se liquidaron algunos bancos, y los primeros años de esta década culminaron en el salvataje o absorción de los bancos en quiebra por parte de los bancos saludables, en donde el gobierno de Nicaragua cubrió las deficiencias.⁵⁶

B. MARCO JURÍDICO

1. Ley de Quiebra

Las actuales leyes Nicaragüenses que rigen los casos de insolvencia y quiebra se encuentran generalmente en el Código Civil de la República de Nicaragua, Código Procesal Civil de la República de Nicaragua, y el Código de Comercio. La liquidación de las entidades financieras

⁵⁴ El informe del Banco Mundial, *supra* nota 52, en 4, y el Informe G-22, *supra* nota 51, en 16 y 44 (Anexo A). En la medida que exista una falta de comunicación y coordinación entre los tribunales y administradores de las jurisdicciones en cuestión, se vuelve más probable que los activos se esconderán o dispondrán sin tomar en cuenta los intereses de todos los acreedores afectados. El informe G-22 también estimula el uso generalizado de la ley modelo de Insolvencia Transfronteriza de UNCITRAL u otro mecanismo similar para facilitar la resolución eficiente de las insolvencias transfronterizas.

⁵⁵ Ver el Informe de Garantía Real Mobiliaria.

⁵⁶ En Abril de 2000, unos meses después de electo el presidente Bolaños, el presidente declaró que la deuda interna era de aproximadamente \$1.6 mil millones. De ese monto total, \$750 millones estaban destinados al pago de los bonos de indemnización de la propiedad raíz (ver Informe de la Ley de Propiedad Raíz) y aproximadamente \$347 millones se originaban de “los rescates de bancos” después de varios descalabros bancarios en 1990 y al inicio de esta década. Fuente: <http://www.laprensa.com.ni/> - 02/05/2003.

esta regulada bajo la Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros de 1999.

Bajo las leyes de quiebra nicaragüenses, todo acreedor que desee iniciar un proceso de quiebra contra un deudor debe presentar un reclamo ante una corte civil (no hay juzgados de quiebra especializados ni tampoco juzgados de comercio). El reclamo debe evidenciar el estado de insolvencia del deudor, incluyendo por ejemplo, una orden de embargo de activos que no se hubiese ejecutado por falta de activos (Código de Comercio, Artículo 1065). Un deudor que ha dejado de pagar puede también comparecer ante la corte y solicitar voluntariamente la declaración de quiebra; si el deudor no comparece voluntariamente, la quiebra se puede declarar como de naturaleza negligente, lo cual convierte al deudor en persona sujeta a sanciones penales (Código de Comercio, Artículos 1067, 1089, y 1096).⁵⁷ Para comparecer ante el tribunal, el deudor debe ser también un comerciante debidamente registrado en el Código de Comercio.⁵⁸

La emisión de un decreto de quiebra por un tribunal tiene efectos adversos sobre el deudor, a quien efectivamente se remueve de la administración y manejo de sus activos.⁵⁹ Nicaragua no estipula ningún procedimiento de reorganización tales como los que se encuentran en el Capítulo 11 del Código de Quiebra de los Estados Unidos. Nicaragua, al igual que los demás países de la región, trata la quiebra como una ejecución hipotecaria/ cobro contra un deudor, sin incorporar un elemento preventivo o de reorganización dentro del proceso. En teoría, la reorganización corporativa es posible bajo la ley nicaragüense (mediante el procedimiento de suspensión de pagos), pero en la práctica no se ha utilizado este mecanismo.⁶⁰ Los entrevistados que ejercen el derecho hicieron notar que esto se origina de una combinación de falta de conocimiento acerca de la disponibilidad de estos métodos y la naturaleza engorrosa de los procedimientos. En contraste, un procedimiento de reorganización efectivo debería permitir a los deudores la oportunidad de salvar su negocio de un problema temporal, al mismo tiempo que se protege a los acreedores mediante la supervisión judicial adecuada de las actividades del deudor—promoviendo de esta manera un entorno más certero y previsible para los negocios y la inversión.

Visto desde un punto práctico, ni la insolvencia ni la quiebra han sido utilizadas extensamente en Nicaragua. Este informe no entra en gran detalle en cuanto a las reglas específicas que rigen los procedimientos de quiebra (estos ya fueron abordados en el informe de país entregado por los expertos nicaragüenses). Este informe se enfoca en algunos aspectos distintivos y destacables del marco jurídico de Nicaragua y las prácticas propias de un caso de quiebra.

⁵⁷ Una quiebra se puede declarar como fortuita, negligente o fraudulenta (Código de Comercio, Art. 1087 *et seq.*). Esta clasificación establece la probable responsabilidad penal de aquellos involucrados en un caso de quiebra, y determina también la manera en que los tribunales manejarán el caso relevante.

⁵⁸ Claramente, este requisito deja por fuera a un número significativo de micro y pequeñas empresas que operan en el Mercado informal. Si el marco jurídico de las quiebras le facilitara a las compañías su reorganización para continuar con sus operaciones de negocios, esto a su vez podría actuar como un incentivo para que las empresas regularicen su personería jurídica. Resulta esencial que se efectúen las reformas al marco jurídico de las quiebras paralelamente a mayores esfuerzos encaminados a la facilitación de los procesos para crear y registrar una empresa (Véase, Informe de la Ley de Sociedades).

⁵⁹ Código de Comercio, Art. 1071.

⁶⁰ Código de Comercio, Suspensión de Pagos, Art. 1047 *et seq.*

Los procesos de quiebra e insolvencia incluyen todos los reclamos pendientes en contra del deudor y suspenden todo esfuerzo de ejecución de hipoteca/cobro contra tal deudor, con la excepción de los procedimientos que involucran deudas hipotecarias e intereses con garantía, los cuales se tratan separadamente.⁶¹ La intención de esta excepción consiste en proteger los derechos de los acreedores garantizados. Sin embargo, los acreedores laborales pueden ser pagados antes de ciertas categorías de acreedores garantizados y otros acreedores—esta solución se origina de consideraciones de una política social existente en Nicaragua y otros países (Ej., México) que poseen políticas sólidas a favor de la protección del empleo. Esta política podría socavar la capacidad de los acreedores (incluyendo las compañías locales e inversionistas extranjeros) para ejecutar un interés garantizado. Esta es un área en la que resulta importante coordinar las reglas propias a las quiebras y las reglas que se aplican a la garantía real mobiliaria. Ciertamente, la efectividad de un interés garantizado debe poderse predecir al momento de su creación; la validez y prioridad de tal interés no debería estar sujeto, ni socavado por las leyes de quiebra. Por ejemplo, una compañía, puede otorgar un interés garantizado a un acreedor para propósitos de financiar la adquisición de maquinaria; sin embargo, en el caso de una quiebra, tal interés garantizado estará subordinado a los préstamos laborales que tal vez no existían al momento de crearse el interés garantizado.⁶²

Los deudores nicaragüenses recurren a mecanismos alternos en lugar de declararse a sí mismos (o del riesgo de ser declarados) en quiebra. En algunos casos, tratan de llegar a un acuerdo con sus acreedores, y los activos se sesionan como forma de pago en lo que se conoce como la dación en pago. Existen hombres de negocio honrados que están genuinamente interesados en pagarle a sus acreedores y continuar con su negocio. Sin embargo, prefieren no llevar sobre sí el estigma asociado con una declaración de quiebra. Un empresario entrevistado como parte de esta evaluación relató algunas de sus experiencias y enfatizó que debido a que él es una persona reconocida en su comunidad, rechazaba la idea que lo tildaran como en “bancarrotado”, prefiriendo cerrar su negocio y pagar todas sus deudas con el transcurrir de varios años. Hasta la fecha, continúa siendo un empresario reconocido, y cree que al haber evitado el proceso de bancarrota logró “salvar” su reputación.

El estigma asociado a la quiebra es tal, que recientemente, algunos abogados han comenzado a utilizar la amenaza de quiebra como medida para forzar a los deudores a pagar sus deudas. En los

⁶¹ El Código de Comercio, Art. 1077; Código Civil, Art. 2297.

⁶² Las disposiciones que rigen la clasificación y priorización de las deudas se encuentran bajo los Arts. 1113 *et seq.* Del Código de Comercio. Véase también La Guía de las Américas para la Reestructuración e Insolvencia 2004/2005—Nicaragua, en 239. Bajo estas secciones los acreedores laborales tienen prioridad sobre los acreedores garantizados cuya garantía incluye una propiedad mueble; se aplica una solución diferente en el caso de bienes raíces, en donde los acreedores garantizados tienen de hecho prioridad sobre los créditos laborales. (Art. 1114). Aún cuando un abogado entrevistado interpretó que estos reglamente fueron sustituidos por la Ley de 1937 sobre Prendas Agrarias e Industriales, la cual otorga un privilegio especial a los acreedores garantizados regidos por esta ley. Las disposiciones legales relevantes ni las opiniones de doctrina han logrado aclarar este asunto específicamente. Dada la incertidumbre e imprevisibilidad que transpira el sistema judicial de Nicaragua, aunado al hecho que únicamente ciertas categorías limitadas de garantías reales mobiliarias están regidas por la ley de Prendas Agrarias e Industriales (*ver* el Informe sobre Garantías Reales Mobiliarias), no es poco razonable asumir que los derechos de muchos acreedores garantizados—y particularmente, la prioridad de esos derechos al enfrentar un proceso de quiebra, continúan inciertos, en el mejor de los casos. Esto respalda aun más la necesidad de mayor coordinación entre los marcos jurídicos de las garantías reales mobiliarias (transacciones garantizadas) y la quiebra.

casos en que un deudor no posee (o dice no poseer) suficientes activos, se le emplaza a comparecer al juzgado y jurar sobre la veracidad de este hecho. Esto constituye un reconocimiento de insolvencia, y los abogados pueden amenazar con presentar una demanda a fin de obtener una declaración de quiebra contra dicho deudor. Muchas veces los deudores terminan aceptando tener los activos necesarios para pagar la deuda para no enfrentarse a un proceso de quiebra.

Debido a que no se utilizan los procedimientos formales de quiebra, existe un riesgo importante que en muchos casos uno o más acreedores queden fuera, para el beneficio de otros (los que poseen suficiente poder de negociación o para presentar reclamos como los descritos en el párrafo anterior). Además, es bastante común escuchar que una empresa cierra y desaparece para reabrir sus puertas unos días después bajo un nombre distinto. Las doctrinas legales como la de “rasgar el velo corporativo,” que pueden proteger a los acreedores contra estas prácticas no se usan en Nicaragua. Igualmente, las acciones paulinas, que tienden a recusar las transacciones ilegales o fraudulentas, existen únicamente en el texto de la ley, pero no han sido utilizadas efectivamente como mecanismo para evitar estas transacciones. Estas prácticas no promueven un clima de inversión saludable y confiable.

Al igual que en otros países centroamericanos (Ej., Costa Rica y El Salvador), se discrimina contra los acreedores ubicados en el exterior bajo la ley de quiebra de Nicaragua. El Artículo 2334 del Código Civil estipula que los acreedores residentes en Nicaragua pueden ejecutar hipotecas o reposeser los activos de un deudor sujeto a un proceso de quiebra en el exterior. Si todavía quedan activos después de haber satisfecho a los acreedores locales, estos se deben asignar al proceso de quiebra o insolvencia en el exterior. Estas disposiciones contradicen la norma internacional la cual establece el tratamiento equitativo a los acreedores extranjeros y nacionales en circunstancias similares. En un entorno de inversión cada vez más globalizado los sistemas de insolvencia efectivos deben mantener la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, que no es el caso que se da bajo las disposiciones legales a las cuales hacemos referencia.

2. Entidades Financieras

Como es común en el mundo de las finanzas, las entidades financieras tales como los bancos están sujetas a sus propias disposiciones sobre quiebra bajo la ley de Nicaragua. La liquidación de entidades financieras esta actualmente bajo la Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros, No. 314, de Octubre de 1999.

El Capítulo VII de la Ley 314 regula los asuntos relacionados con la fiscalización, planes de normalización, intervención, y liquidación de instituciones financieras. Autoriza a la Superintendencia de Bancos a supervisar los bancos, adoptar medidas preventivas, e imponer sanciones en el caso de encontrar irregularidades.⁶³ Las medidas preventivas incluyen la obligación del banco de entregar un plan de normalización siempre que le sea requerido por la Superintendencia. Si se aprueba el plan, el Superintendente puede modificarlo posteriormente o detener su ejecución cuando ya no se requiere.⁶⁴ Si el banco no cumple con el plan de

⁶³ Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no bancarias y Grupos Financieros, Art 80 *et seq.*

⁶⁴ *Id.*, Art. 83.

normalización y las leyes aplicables, falla en cumplir con los requerimientos de capital mínimo, o se convierte en un riesgo para los depositantes y acreedores, la Superintendencia puede decretar su intervención.⁶⁵ El (los) interventor(es) nombrados pueden ser o no empleados de la Superintendencia.⁶⁶ El (los) interventor(es) asumen la administración de la entidad y como tales tienen derecho a realizar “todos los negocios del banco, a la exclusión de las autoridades relevantes o directores del banco.” La Superintendencia podría decidir no designar a un interventor, en cuyo caso, será directamente responsable de la administración del Banco.⁶⁷

La Superintendencia decretará la liquidación del banco en problemas en el caso de insolvencia manifiesta, incapacidad clara para reinstalar sus actividades normales, o evidencia de que el banco no podrá ser recuperado en virtud de su adquisición o fusión con otro banco, entre otras consideraciones.⁶⁸ Esta declaración debe estar seguida por una declaración legal de liquidación y el nombramiento de un liquidador o junta de liquidadores, quienes también estarán sujetos a la supervisión de la Superintendencia.^{69]}

No existe una referencia legal o doctrinaria respecto a los derechos de los acreedores derivada de cartas de crédito. Sin embargo, los practicantes de la ley, hicieron notar que las cartas de crédito se utilizan ampliamente —ciertamente, las cartas de crédito se utilizan comúnmente en el comercio internacional para facilitar la compra y venta de bienes comerciales. De hecho, un entorno comercial efectivo demanda que las obligaciones que dependen de cartas de crédito sean satisfechas oportunamente. En el caso de los bancos insolventes en Nicaragua todos sin excepción fueron absorbidos en última instancia por otros bancos, y sus obligaciones pagadas. Los entrevistados especificaron que esto incluía las cartas de crédito. Pudiera haber surgido una situación diferente en el caso que los banco no hubiesen sido absorbidos, pero esto es mera especulación. En este sentido debe notarse que la Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros, especifica ciertas deudas que deben pagarse primero, entre las cuales se incluyen las deudas con empleados, depósitos, deudas con el Banco Central de Nicaragua y los impuestos (Artículos 100 y 101).⁷⁰

Los entrevistados en la industria bancaria expresaron que de hecho, el sistema financiero desapareció en Nicaragua durante la revolución, para luego reaparecer en 1991. Por esa misma fecha se creó la Superintendencia como la entidad responsable de supervisar a las instituciones financieras. En un inicio los requerimientos de capital para establecer bancos fueron relativamente bajos con el fin de atraer la inversión. Se dice que los mecanismos de supervisión a principios de los años noventa no eran tan estrictos como debieron haber sido, y que varios bancos estuvieron involucrados en actividades fraudulentas. Este proceso culminó con la intervención y liquidación de varios bancos a finales de los noventa y en los años 2000 y 2001.

⁶⁵ *Id.*, Art. 84.

⁶⁶ *Id.*, Art. 85.

⁶⁷ *Id.*, Art. 86.

⁶⁸ *Id.*, Art. 88.

⁶⁹ *Id.*, Art. 89 *et seq.*

⁷⁰ Aún cuando las disposiciones legales no hacen una referencia específica a las cartas de crédito, el Código Civil estipula el derecho de reivindicación respecto a ciertos documentos comerciales, (incluyendo las letras de cambio, pagarés, y demás documentos endosables) enviados a la entidad en quiebra para ser invertidos en ciertos pagos (Art. 2339); a su vez, el Código de Comercio estipula el derecho de reivindicar cualquier bien cuyo título no ha sido legal e irrevocablemente transferido a la entidad en quiebra. (Art. 1109).

Un banco afectado por estos problemas fue el Banco Europeo Centro Americano (BECA). El caso de BECA resurgió recientemente y junto con el caso de Parmalat,⁷¹ se ha convertido en uno de los fallos judiciales más controversiales de 2004. BECA quebró en 1996 bajo alegaciones de desembolsos fraudulentos de fondos y la administración inadecuada de la cartera crediticia. Después de una auditoria, la Superintendencia de Bancos recomendó la liquidación del banco. BECA se vendió al Banco de Crédito Centroamericano (Bancentro) por la cantidad de \$25 millones, y al igual que en otros casos similares de liquidación bancaria, las deudas fueron absorbidas por el gobierno nicaragüense.⁷²

Ocho años después, en el mes de Julio de 2004, la Corte Suprema de Justicia volvió a reabrir el caso BECA,⁷³ levantó la declaración de quiebra y declaró nulas todas las acciones tomadas por la Superintendencia de Bancos después de la fecha de intervención, alegando que los procedimientos no habían tomado en cuenta consideraciones del debido proceso respecto al dueño del banco, el Señor Alvaro Robelo. El fallo de la Corte Suprema generó reacciones acaloradas. De acuerdo con algunos practicantes de la ley, los asuntos que se debían analizar en este caso eran si la quiebra se podía apelar y si Robelo había tenido la oportunidad de someter su defensa. Sin embargo, la Corte Suprema se centró en la sustancia y levantó la declaración de quiebra sin especificar si el banco estaba insolvente o si ciertamente poseía activos. Este es un asunto que todavía se debe establecer. Aún cuando algunos economistas y la Superintendencia de bancos sostienen que el banco estaba en clara bancarrota debido a que sus pasivos excedían sus activos, el Sr. Robelo insiste en que el banco tenía en su cartera la mejor base de clientes del país, la cual le fue “robada”.⁷⁴ Desafortunadamente, la cuestión se reduce a un debate político que presenta a la judicatura en un papel preponderante.

Actualmente, hay una propuesta de reforma a la Ley general de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros. Las reformas abordarán el papel de los interventores y la administración del proceso de liquidación. Bajo la ley propuesta, la Superintendencia jugará un papel menos importante; continuará supervisando los planes de

⁷¹ Véase el Informe sobre Garantías Reales Mobiliarias

⁷² En orden cronológico, los bancos afectados por quiebra han sido el Banco Nacional de Desarrollo (Banades), Banco Europeo Centroamericano (Beca), Banco del Sur (Banco Sur), Banco de Crédito Popular (BCP), Banco Intercontinental (Interbank), Banco del Café (Bancafé), Banco Mercantil (Bamer), y Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (Banic). Los depósitos de BECA y Banco del Sur fueron absorbidos por Bancentro. Los depósitos de Banades y BCP fueron respaldados en un 100 por ciento por el gobierno nicaragüense. Todos estos bancos dejaron de operar en el período desde mediados a finales de los 90. Los años 2000 y 2001 marcaron la quiebra de Interbank, Bancafé, Bamer y Banic. La situación más compleja fue la Interbank, el cual en ese momento era el banco más grande en el sistema. El gobierno autorizó una línea de crédito para respaldar las necesidades de liquidez del Interbank y anunció que garantizaría todos los depósitos. El Banco Central procedió a invitar a los demás bancos a entregar sus ofertas para comprar el Interbank y ofreció bonos gubernamentales para cubrir la brecha entre activos y pasivos. En el caso de otros bancos insolventes ocurrieron procedimientos de subasta similares y de emisión de bonos gubernamentales. Como resultado, Banpro adquirió el Interbank y Banic, Bancentro adquirió Bamer, y el BDF adquirió el Bancafé. Después de estas consolidaciones el número total de bancos en el país se redujo de 14 a 6—los que continúan operando hasta la fecha. Véase, Banco Central de Nicaragua—Boletín Financiero No. 8, 2003, en <http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/boletin/financiero/BFmar03.pdf>.

⁷³ No hay prescripción para que la Corte Suprema re abra un caso.

⁷⁴ Véase Confidencial—periódico semanario (Agosto 8 – Agosto 14, 200), en <http://www.confidencial.com.ni/2004-400/economia1-400.htm>. Véase también, Corte Regresa Al Beca, en <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2004/julio/21/>.

normalización, y también decretará la intervención de entidades financieras relevantes. Subsiguiente a esto la supervisión y administración de la entidad será conducida por el Fondo de Garantías de Depósitos o FOGADE. Sin embargo, continuará el intercambio de información entre la Superintendencia y FOGADE.⁷⁵

La propuesta preliminar fue sometida a la consideración de la Asociación de Bancos. Se anticipa que el proceso de consulta en dicha asociación culminara a finales de 2004, y que en ese momento el proyecto será enviado al ejecutivo. Algunos banqueros consideran que, dada la inestabilidad política actual, este podría no ser el momento apropiado para considerar un proyecto de esta naturaleza. Desde una perspectiva sustantiva, otros no están de acuerdo con el nuevo papel confiado a FOGADE, ya que consideran que FOGADE podría no tener la capacidad técnica para conducir estas actividades.

Muchos entrevistados criticaron el enfoque gubernamental respecto de los bancos que fueron liquidados en la década de los 90 y a principios de esta década, y particularmente el hecho que el gobierno nicaragüense cubriera las deficiencias mediante la emisión de bonos gubernamentales, una práctica que aumentó sustancialmente la deuda interna del país. Los expertos entrevistados consideran que esto constituyó un manejo macroeconómico inadecuado y una exposición indebida. Sin embargo, el gobierno alega que esta era la única manera de garantizar la estabilidad financiera y evitar mayores pérdidas a los depositantes e inversionistas. Uno de los banqueros entrevistados enfatizó que el sistema fue “limpiado” y que considera que los seis bancos restantes junto con las compañías de seguros existentes, las entidades financieras y los almacenes generales de depósito, conforman hoy en día un sistema financiero fuerte y sólido, particularmente cuando se le compara al de otros países centroamericanos. No todos los entrevistados comparten esta visión respecto a todas las instituciones financieras existentes, pero la mayoría acuerda que en general el sistema financiero esta considerablemente estable.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

1. Tribunales

Los tribunales ordinarios que conocen los asuntos civiles tienen la responsabilidad primaria de implementar la legislación de quiebra para las entidades no financieras e individuos y de declarar la liquidación judicial de las entidades financieras. En Nicaragua no hay tribunales especializados en quiebra, probablemente como resultado de la falta de demanda por dichos tribunales. De hecho, tampoco hay tribunales comerciales especializados—un problema serio si el país desea modernizarse e integrar aún más su sistema legal comercial. Sin embargo, según se mencionó anteriormente en este informe, la modernización del marco jurídico subyacente, así como la creación de tribunales especializados no entrará en efecto a menos que esté precedida por la reforma del sector judicial

⁷⁵ El proyecto de ley presuntamente incluye también una propuesta para concederle inmunidad judicial al Superintendente. Como resultado de la serie de quiebras en los años 90, 2000 y 2001 hubo varias acusaciones contra el Superintendente en funciones, el Sr. Noel Sacasa (originadas por algunos de los banqueros afectados por las intervenciones y por los políticos asociados a estos banqueros). Las acusaciones y amenazas de enjuiciamiento penal llegaron a ser tan severas que el Superintendente se vio obligado a salir del país, y fue sustituido por un nuevo Superintendente.

La mayor parte de los entrevistados expresaron que antes que los fallos de Parmalat y BECA se hicieran públicos, la percepción de la población en general era que “las cosas estaban mejorando” en el sistema judicial. Esa percepción se vino abajo. Claramente, los tribunales no están contribuyendo a la certeza y estabilidad del sistema. En el caso del Sistema Financiero, al reabrir casos antiguos, están obstaculizando la autoridad de la Superintendencia de Bancos y poniendo en entre dicho su credibilidad.

2. Entidades Administrativas

La Superintendencia de Bancos es la entidad responsable de la supervisión y control de los bancos, instituciones crediticias, instituciones financieras, compañías de seguros, y demás instituciones designadas por ley. La Superintendencia supervisa también las operaciones de la bolsa de valores.⁷⁶ Todos los procesos que pertenecen a la formulación e implementación de un plan de normalización deben llevarse ante la Superintendencia. Adicionalmente, la Superintendencia tiene las funciones descritas previamente bajo B. Marco Jurídico, 2. Entidades Financieras.

Los entrevistados en general, consideran que la Superintendencia ha jugado un papel adecuado dentro del sistema, pese a que en algunos casos podría culpársele de ciertas omisiones o de no decidir sobre la intervención de un banco de manera expedita. Algunos practicantes del derecho, entrevistados, consideraron que en un principio, la Superintendencia carecía del poder suficiente, y que algunos bancos se beneficiaron de un período de “gracia” amplio antes que se decretara una intervención. Algunos entrevistados hicieron notar casos en los cuales la liquidación de los bancos no se había realizado de una manera totalmente transparente, aun cuando dichos casos parecían ser la excepción y no la regla.

En general, los bancos están satisfechos con el papel jugado por la Superintendencia y reconocen tener un diálogo satisfactorio con funcionarios relevantes (particularmente a través de la Asociación de Bancos), aunque todavía existe oportunidad para mejorar.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Los síndicos no están específicamente regulados bajo los reglamentos nicaragüenses; por el contrario, en Nicaragua los procuradores típicamente ejercen el papel confiado a los síndicos.

1. Procuradores

El procurador es el participante más importante en el esquema de quiebras bajo la ley nicaragüense. El juez nombra a un procurador provisional en el orden declarado por la quiebra. El procurador provisional es responsable de levantar un inventario de los activos del deudor y una lista de acreedores, así como de solicitar la valorización de los activos. El Comité de Acreedores debe confirmar al procurador en su puesto.⁷⁷ No existen disposiciones detalladas en relación con la calificación y actividades de los procuradores. Los requisitos listados en el

⁷⁶ La Superintendencia comprende cuatro unidades que cubren las siguientes áreas: (a) bancos y otras instituciones financieras, (b) títulos valores, (c) seguros, y (d) almacenes generales de depósito (Ley de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (No. 316 / Octubre 1999).

⁷⁷ Código Civil, Art. 2274.

Artículo 2275 del Código Civil estipulan que el procurador debe ser un abogado, y en aquellas áreas del país en donde no se encuentren abogados, es factible nombrar como procurador a un notario público, u otras personas “con educación en derecho”.

El procurador administrará todos los activos. El o ella funcionará independientemente pero requerirá del aval del Comité de Acreedores cuando se trate de la venta de bienes raíces, arreglos judiciales, aceptación de reclamos de terceros por activos en quiebra, y el sometimiento de reclamos para anular los contratos o transacciones suscritas por la parte en quiebra (Código Civil, Artículo 2290). El procurador representa a los acreedores tanto judicial como extrajudicialmente (Código Civil, Artículo 2279).

La ausencia de casos de quiebra al presente, impide realizar un análisis detallado del papel del procurador y su relevancia en la práctica.

2. Interventores y Liquidadores

Bajo la Ley General de Bancos, el(los) interventor(es) nombrado (s) puede ser empleado(s) de la Superintendencia, o no. La Superintendencia puede decidir o no designar a un interventor, en cuyo caso será directamente responsable de la administración del banco. En caso de decretarse una liquidación, la Superintendencia nombrará a un liquidador o a una junta de liquidadores; tanto los interventores como liquidadores estarán sometidos a la supervisión de la Superintendencia.

La junta de liquidadores podría estar compuesta por no más de tres miembros, y por lo menos uno de ellos debe ser un abogado con 10 o más años de experiencia profesional.

Los reclamos recientes relacionados con las quiebras bancarias de los 90 y principios del 2000 se centran en consideraciones de procedimiento—más significativamente, en lo que respecta a los requisitos de cumplimiento con el debido proceso— más que en el papel o efectividad de los interventores y liquidadores. En general, los entrevistados estaban satisfechos con la función desarrollada por estas instituciones de apoyo. Sin embargo, algunos notaron que, bajo la nueva Ley General de Bancos propuesta, algunas de estas funciones se han traspasado a FOGADE y que la entidad podría no tener la capacidad técnica para asumir dicha función.

3. Instituciones Adicionales

No hay alguaciles ni otra entidad privada o pública en Nicaragua (además de los tribunales) para ejecutar los procedimientos de cumplimiento. Las asociaciones profesionales y comerciales no han jugado un papel en las propuestas de reforma al Código de Comercio, aun cuando muchos entrevistados expresaron que el marco jurídico actual respecto a quiebras necesita ser revisado.

E. DINÁMICA SOCIAL

En la práctica Nicaragua no tiene procedimientos de quiebra. De acuerdo con los entrevistados, existen muchas razones que explican porqué Nicaragua no recurre a los procedimientos de quiebra. La falta de concientización juega un papel importante; muchos individuos y pequeños empresarios podrían no saber que existe este procedimiento. Y aquellos que lo conocen podrían temer el calificativo de “estar en quiebra” como un estigma social. Por tanto, los deudores

prefieren acordar cumplir con otros tipos de arreglos que enfrentarse a la amenaza de una bancarrota.

No existe una percepción generalizada acerca del uso de procedimientos de bancarrota o de reorganización como instrumento para rescatar una compañía. Es más, la perspectiva de enfrentarse a un proceso judicial largo e incierto constituye un disuasivo adicional. A menudo las compañías simplemente cierran sus operaciones, en detrimento de los acreedores y compradores de buena fe. Por otra parte los acreedores podrían decidir no enfrentarse a un procedimiento judicial incierto y tratar de cobrar directamente del deudor tanto como puedan o podrían finalmente renunciar a los reclamos a los que tengan derecho.

Como resultado, no existe la tradición o cultura de quiebra en Nicaragua, y el imperativo de reforma es mucho más débil en esta área que en otras áreas del Código de Comercio. No obstante, algunos practicantes del derecho entrevistados como parte de esta evaluación, hicieron hincapié en la necesidad de reformar las leyes sobre quiebra existentes y en promulgar una ley moderna de acuerdo con las normas internacionales.

En lo que concierne a los procedimientos de liquidación de bancos, se está llevando a cabo un diálogo fluido entre los funcionarios públicos y la Asociación de Bancos (la cual incluye a representantes de los seis bancos además de PROCREDIT, la compañía de micro financiamiento más grande del país. Por ejemplo, la Junta Directiva de la Asociación de Bancos (incluyendo a representantes de todas las entidades miembros) se reúne una vez al mes, y recientemente se comenzaron a reunir los comités una vez a la semana a fin de analizar el Texto del Proyecto de la Nueva Ley General de Bancos.

F. RECOMENDACIONES

- Nicaragua no tiene leyes sobre quiebra operacionales. Por lo tanto, al país le falta un componente esencial que, de diseñarse e implementarse efectivamente, puede aumentar la confianza en la economía. Nicaragua debería considerar la modernización de su ley de quiebra y su armonización con la de sus socios comerciales tanto dentro como fuera de la región. Al hacer esto, debería tomar en consideración los principios y lineamientos del Banco Mundial para la reglamentación de una quiebra efectiva y los conceptos contenidos en la Guía Legislativa sobre la Ley de Insolvencias de UNCITRAL y demás modelos regionales e internacionales. Nuevamente, resulta necesario enfatizar que el país no se beneficiará de un marco jurídico moderno, a menos que reforme el sistema de justicia en toda su profundidad.
- Las disposiciones sobre quiebra deben ser consistentes y quedar integradas dentro del marco jurídico comercial más amplio. La reforma sobre quiebras resulta a menudo inefectiva si no está acompañada por una reforma paralela en las demás áreas de la ley; particularmente, los principios de insolvencia y quiebra tienen que ser consistentes con el modelo uniforme regional de la ley de transacciones garantizadas (ver capítulo 6 de garantía real mobiliaria)
- Para que el sistema sea efectivo tanto los jueces como las instituciones de apoyo (por ejemplo procuradores) deberían recibir apoyo y capacitación acerca del significado y consecuencia de la gestión sólida y efectiva de los activos, así como facultades mayores para detectar y revertir toda actividad fraudulenta. Se debería ofrecer capacitación adicional adecuada a las necesidades del sector privado (seminarios, discusiones, o mesas redondas

organizadas por las cámaras o asociaciones sectoriales) a fin de que más compañías y empresarios se capaciten sobre las ventajas de reorganizar y rehabilitar a las empresas para promover un clima de negocios más fluido y transparente.

IX. LEY Y POLITICA DE COMPETENCIA

A. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Nicaragua, reconociendo los beneficios de una ley y política de competencia, esta realizando esfuerzos sustanciales para adoptar dicha ley.⁷⁸ Este esfuerzo inició hace 10 años, sin embargo, hasta la fecha no se ha promulgado la ley de competencia, siendo su esfuerzo más reciente en el año 2000. No obstante, en 1999 se creó la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercado del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) como su entidad de Asesoría Técnica⁷⁹. El DGCTM esta facultado a realizar el análisis y vigilancia de mercados en lo que respecta a la competencia. Empero le hace falta tener las especificaciones propias de los tipos de conducta que se consideraran “anti competitivos” y la autoridad ejecutora necesaria para detener una práctica anti competitiva. Desde su creación en 1999 la DGCTM se ha ganado la reputación entre los sectores público y privado de ser una entidad justa y eficiente. Este año la DGCTM, preparó un nuevo proyecto de ley de competencia. El presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, impulsado por la preparación para CAFTA así como por los reclamos frecuentes del público respecto a una inflación inapropiada de los precios al consumidor y de las limitaciones artificiales a la demanda de materia prima o bienes intermedios (especialmente de los productos agrícolas) por parte de las grandes compañías, prometió presentar el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa antes de finalizar el 2004. Esta sección proporciona una breve evaluación de la ley y política de competencia en Nicaragua, con la consiguiente identificación del nivel de desarrollo, condición y necesidad de una reforma a la política de competencia.

⁷⁸ La ley de competencia estipula el marco regulador para mantener y mejorar la eficiencia en los mercados, promover prácticas competitivas de fijación de precios y limitar la subida de precios en aquellos mercados en donde la competencia se vea afectada por prácticas comerciales anti competitivas (incluyendo limitaciones horizontales y verticales o sea confabulación en la fijación de precios, asignación insumo/producto, manipulación de licitaciones, abuso de posición dominante, por ejemplo exclusión, discriminación, depredación; y ciertas fusiones y adquisiciones). La ley de competencia no crea la competencia por si misma, pero en los casos en que se aplica efectivamente, puede contrarrestar los peligros de una conducta privada anticompetitiva, por ejemplo, los carteles pueden crear una escasez artificial deliberada, con el resultado que algunos consumidores pueden obtener el producto mientras que otros se ven forzados a pagar un precio inflado o monopolístico. Las firmas dominantes podrían abusar de su poder de Mercado mediante, por ejemplo, la unión de dos productos sin un propósito comercial legítimo. Las firmas con poder de mercado podrían bloquear la entrada a los nuevos participantes, lo que resulta en barreras proteccionistas.

Además de una conducta privada, la ley de competencia, se puede utilizar para contrarrestar las regulaciones gubernamentales ineficientes y promover la eficiencia dentro del sector público. Las autoridades de competencia pueden utilizar la ley de competencia para realizar una revisión a fondo de las leyes y reglamentos existentes y en proyecto, y ofrecer sugerencias y asesoría respecto a las políticas gubernamentales además de medidas que promuevan prácticas anti competitivas o ineficiencias. Estas actividades a menudo incluyen la revisión de las fuentes probables de limitación pública sobre la competencia en las políticas comerciales (barreras arancelarias y no arancelarias, derechos anti dumping, prácticas discriminatorias de exportación), políticas de inversión (listas de exclusión, restricciones a la propiedad, requisitos de licencia), y regulaciones sectoriales (energía, transporte, telecomunicaciones, y monopolios naturales).

⁷⁹ Véase Artículo 22 de la Ley No. 290 sobre la Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

B. MARCO JURÍDICO

En Nicaragua no existe una ley de competencia. Sin embargo, ciertas leyes incluyen disposiciones relativas a la competencia. La Constitución de Nicaragua garantiza la libertad de embarcarse en una actividad económica y específicamente en la libertad de empresa.⁸⁰ En la Ley de Protección al Consumidor aparecen varias cláusulas relacionadas con la competencia, además de ciertas regulaciones sectoriales incluyendo Telecomunicaciones y Electricidad.⁸¹ Aparte de las disposiciones sobre competencia en la ley de telecomunicaciones no se utilizan con frecuencia disposiciones específicas a un sector dado, y si las hay no están redactadas como para crear y proteger suficientemente la economía de mercado.

El proyecto de ley de competencia más reciente es el de la DGCTM de 2004, aparentemente más efectiva y mejorada significativamente en comparación de los proyectos anteriores ya que incorpora normas y prácticas internacionales. Como resultado, el proyecto de ley revela algún grado de prioridad de los objetivos del sector público, aún cuando la preocupación del sector privado respecto a como las prácticas de la política de competencia podrían afectar las operaciones comerciales y como minimizar los costos del sector privado asociados y la interferencia en las prácticas comerciales—no se reflejan tan claramente. Sería aconsejable invitar a los representantes del sector privado para que comenten sobre el proyecto de ley y ofrezcan sus contribuciones, posiblemente en talleres o seminarios. Además, un número limitado de disposiciones se podrían beneficiar de esta consideración cuidadosa.⁸²

1. Acuerdos

El artículo 5 del proyecto prohíbe todo acuerdo anti competitivo entre competidores, incluyendo la fijación de precios, manipulación de licitaciones, acuerdos de asignación de territorios, acuerdos de restricción de la producción, y todo acuerdo que crea una barrera artificial al mercado. La legalidad de todos estos acuerdos se juzga con base a cada caso individual de acuerdo con la razonabilidad de la práctica en cuestión. Se podría considerar la adopción de una norma legal diferente. En la mayoría de países incluyendo los Estados Unidos, México y Panamá la ley estipula que las formas más flagrantes de acuerdos anti competitivos, incluyendo la fijación de precios, manipulación de licitaciones, y asignación de territorios o clientes son ilegales de por sí.⁸³ El uso de este reglamento elimina la necesidad de que tanto el fiscal o la

⁸⁰ Véanse Artículos 99 y 104 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁸¹ TELCOR, el regulador de las telecomunicaciones, es actualmente el ente responsable de ejecutar las disposiciones sobre competencia en la ley de telecomunicaciones. Sus representantes expresaron preocupación sobre su habilidad de lograrlo y están empujando para que se adopte la ley de competencia, incluyendo un cambio de jurisdicción a las autoridades de competencia de todo asunto relacionado con la competencia.

⁸² Aún cuando no existe un modelo “correcto” de ley de competencia, en años recientes se ha generado un acuerdo en cuanto a sus principios y alcance. En el caso de Nicaragua, el gobierno podría decidir considerar cuidadosamente la promoción de una convergencia regional o mejor aún la armonización en Centro América. Tanto el comercio como la inversión se beneficiarían si todos los países en la región impulsaran la adopción de normas consistentes. Como guía, el gobierno de Nicaragua podría examinar la ley de competencia de Panamá la cual se asemeja a la ley de competencia de Méjico.

⁸³ En Panamá y Méjico las prácticas *per se* se denominan “prácticas monopolísticas absolutas”, en oposición a otras formas de acuerdos a los que se refieren como “prácticas monopolísticas relativas”. Estos tipos de acuerdos entre competidores tienen la única intención de eliminar la competencia entre compañías; no tienen un beneficio social y económico. “las prácticas monopolísticas absolutas” o “*per se* ilegales” significa que el fiscal/parte acusadora sólo tiene que comprobar que hubo un acuerdo. No constituye defensa el hecho que el acuerdo no se

víctima comprueben que los precios son más altos de lo que hubiesen sido de no existir el acuerdo o que los precios son irrazonables y evita que los conspiradores aleguen que la competencia no debiera ser la regla en una industria, simplificando el proceso judicial y proporcionando una guía clara para los negocios. Además, la adopción de esta regla serviría para aumentar la armonización al nivel regional.

Al artículo 5 le faltan disposiciones relativas a los acuerdos que no son del tipo cartel entre competidores, incluyendo el intercambio de información, acuerdos que imitan la publicidad, acuerdos para establecer normas, boicots, y denegación conjunta para negociar, asociaciones comerciales y carteles de exportación. Esto no es problemático y podría traer beneficios debido a que evita sobrecargar a la nueva institución con problemas sofisticados. Sin embargo, en una etapa posterior de desarrollo de la institución, sería aconsejable que se proteja contra el abuso de estos tipos de acuerdos.

2. Dominio

De conformidad con la ley Civil Europea de detallar cada prohibición, el Artículo 6 hace un listado del tipo de conducta prohibida para una firma o firmas dominantes. Esta sección es firme, aún cuando la norma legal aplicada al Artículo 6 podría merecer una consideración, según se discute más a fondo en la siguiente sección.

3. Norma de Revisión para los Acuerdos y Dominio

El Artículo 7 establece las normas de revisión de una conducta anti competitiva. Este artículo se beneficiaría de una mayor aclaración y reconsideración. La sección I aplica al Artículo 5 (Acuerdos Horizontales) y como se explicó anteriormente, podría dársele consideración a la adopción de una norma *per se*. Además la Sección I provee una exención para acuerdos que de otra manera serían ilegales bajo el Artículo 5 si estos acuerdos mejoran la eficiencia económica, la innovación o si estimulan la inversión productiva. Este tipo de exención no se considera apropiado para el tipo de acuerdo cubierto por el Artículo 5, por ejemplo la fijación de precios y manipulación de licitaciones que generalmente se reservan para acuerdos que no son tipo cartel o verticales.⁸⁴

ejecutó o que no tuvo un efecto anti competitivo. Y el fiscal/ parte acusadora no tiene que comprobar que los acusados poseían suficiente participación del mercado para subir precios o reducir la producción.

⁸⁴ Ciertamente existen algunos tipos de acuerdos que podrían ser inofensivos u orientados a la competencia, y por lo tanto, deberían quedar fuera del alcance de la ley (usualmente los acuerdos de no cartel o verticales). Aún cuando esta idea no es controversial, el procedimiento para aplicarla si lo es. La autoridad de competencia decidió originalmente abordar el problema mediante un procedimiento de *ex ante*, que involucra la notificación por adelantado de todos los acuerdos que buscan una exención de la prohibición contra acuerdos ilegales. Este proceso conceptualmente similar a la norma en el Artículo 7, no funcionó bien en la práctica. La autoridad de competencia se vio abrumada por una inundación de aplicaciones de exenciones. Esto no solo resultó en demoras en el tiempo de respuesta de una solicitud, sino que consumió una porción excesiva de los recursos de la autoridad de competencia para el procesamiento de solicitudes. Al final, la autoridad de competencia emitió una serie de exenciones en bloque que cubrían gran parte de las conductas sujetas a exenciones individuales. Es más, los carteles y muchos otros acuerdos realmente problemáticos raras veces, si acaso alguna, fueron notificados. Ultimadamente, la autoridad de competencia finalizó su sistema de control *ex ante* y se pasó a un sistema *ex post* similar al utilizado en los EEUU. Bajo el sistema *ex post* una firma puede proceder con un arreglo de negocios que considere que cumple con la ley, y la autoridad de competencia esta libre para recusar

La Sección II estipula la norma legal para el Artículo 6.⁸⁵ El reclamo debe demostrar que no existió un razonamiento económico apropiado para la práctica. Para propósitos de evidencia, se podría considerar cambiar la norma legal a una similar a la norma ofrecida por la ley de Méjico.⁸⁶ Así mismo, la referencia a un “*mercado superior*” en II(a) no esta claro.

No esta claro si la Sección III es aplicable a la Sección I o a la Sección II o a ambas secciones. Uno podría leer esta disposición y decir que siempre se requiere el poder del mercado. En los casos de fijación de precios, manipulación de licitaciones, etc., en general no se requiere el poder del mercado.

4. Fusiones

No existen disposiciones para las jurisdicciones sobre fusiones. Aún cuando la *notificación* de una fusión no es necesaria, podría ser aconsejable para facultar a la *La Comisión Nicaragüense de Defensa del Consumidor y de la Competencia* (CODECO) con la autoridad para determinar la legalidad de las fusiones.⁸⁷ Este proyecto de ley, en el Artículo 7 estipula el abuso real de una posición dominante, que podría evitar la inclusión de actividades en prospecto y por lo tanto evitar que CODECO detenga una fusión. Esta omisión es probablemente el resultado de la naturaleza sofisticada y onerosa de un análisis de fusión, que a menudo ha probado ser difícil para las instituciones nuevas, y por lo tanto la adición de una disposición deberá considerarse con esto en mente. Sin embargo, la consolidación generalizada en el sector de telecomunicaciones de Nicaragua demuestra que una disposición limitada podría ser aconsejable. Por ejemplo, se podría agregar una disposición que permita la intervención de CODECO dentro de un período razonable (ejemplo 60 días), cuando lo considere necesario. Esta disposición deberá estipular claramente que la ausencia de intervención por parte de CODECO, se tomará como una aprobación.

los que considere ilegales. La incertidumbre creada en los márgenes se puede aliviar mediante un procedimiento de asesoría voluntaria.

⁸⁵ De hecho, esta sección se refiere a las partes de los Artículos 5 no cubiertas por la Sección I y el Artículo 6. Sin embargo, la Sección I, cubre explícitamente todas las disposiciones del Artículo 5 existentes, de manera que la referencia al Artículo 5 debería eliminarse de la Sección II.

⁸⁶ Véanse los Artículos 10-13 de la “Ley Federal de Competencia Económica,” de Méjico (o sea, “Artículo 10. Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas,...” disponible en: <http://www.cfc.gob.mx/Contenido.asp?P=DirResults.asp?txtDir=http://xeon2/cfc01/Documentos/cfc99e/Normatividad/Ley%20Federal%20de%20Competencia> (visitado por última vez el 30 de septiembre, 2004).

⁸⁷ Las instituciones de América Latina tienen varios sistemas para notificar fusiones. La notificación previa obligatoria, en donde las transacciones de cierto tamaño no son permitidas sin la autorización institucional, como la que existe en Argentina, Colombia, Méjico, y Panamá. La notificación posterior a la fusión, en donde las transacciones de cierto tamaño deben notificarse a la autoridad correspondiente dentro de un período de tiempo establecido después de consumada la transacción, como lo que existe en Brasil. En Chile, Costa Rica, y Venezuela, la notificación de una fusión es una acción voluntaria. Si las Partes consideran que sus transacciones pudiesen causar problemas de competencia en estos países, pueden notificar a la institución para solicitar su aprobación de la transacción.

5. Competencia Desleal

El Artículo 8 cubre la competencia desleal al nivel nacional. Las disposiciones sobre competencia desleal nacional en una ley de competencia se deberían limitar a los asuntos relacionados con el mantenimiento de un ambiente competitivo. Las prohibiciones contra anuncios engañosos por ejemplo, funcionan conjuntamente con las disposiciones sobre competencia para mantener un ambiente competitivo. Sin embargo, algunas prácticas desleales son un asunto privado y no público y se deberían abordar en demandas privadas entre competidores y no a través de las autoridades de competencia. Podría ser aconsejable limitar las disposiciones de la competencia desleal a áreas de interés público de manera que CODECO no se vea abrumado por reclamos esencialmente privados, que podrían desviar los recursos de asuntos de interés público más importantes como los carteles y el abuso de dominio.

6. Defensa de la Competencia

La defensa de la competencia es la habilidad de la institución de competencia de proveer asesoría sobre, influencia, y participación en las políticas económicas y reguladoras del gobierno a fin de promover una estructura de la industria más competitiva, una conducta firme y desempeño del mercado. Las disposiciones en el Artículo 9 le conceden facultades considerables, y generalmente acertadas a CODECO, para que actúe en defensa de la competencia.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

El proyecto de ley propone la creación de una institución independiente: CODECO. Esta institución recibirá financiamiento de varias fuentes diferentes, listadas en el Artículo 12. Entre los recursos listados en el Artículo 12^a, la ley estipula que la institución estará financiada por “los derechos de tramitación de procedimientos, de ser el caso. Esta disposición es susceptible a conflictos de interés, por la cual la institución se vería incentivada para involucrarse en una sobre investigación o sobre ejecución. Debería eliminarse, o por lo menos limitarse explícitamente a asuntos de asesoría u otros, en donde quede protegida de conflictos de interés.

1. Jurisdicción de la Institución

El proyecto de ley le confía jurisdicción para casos anti monopolio, protección de consumidores, prácticas comerciales desleales internas y propiedad intelectual a una sola entidad. Este alcance es considerablemente más amplio que el otorgado por la mayor parte de leyes de competencia, la reducción del alcance podría resultar en una ejecución más manejable. Aún cuando hay beneficios que ganar de este alcance propuesto, especialmente en la asignación flexible de capital financiero y humano, la experiencia en Panamá y Perú sugiere que podría representar desventajas en la ejecución y protección de la competencia, particularmente inclinados a una marginalización.

Una característica notable del Artículo 23 es que aparentemente evita todo derecho de acción privado para la competencia, protección de consumidores, propiedad intelectual y competencia desleal. Aún cuando este enfoque podría rendir beneficios en la armonización de la toma de decisiones y políticas, así como en mantener las áreas técnicamente difíciles fuera de los tribunales, algunas áreas de la ley están bien plasmadas para el litigio privado y no es necesario mantener una jurisdicción única. Por ejemplo, un caso típico de fraude se presentaría bajo la ley

de protección al consumidor. En este tipo de caso, sería preferible, una jurisdicción concurrente, debido a que podría haber un interés público insuficientemente generalizado como para justificar el alto gasto de recursos del gobierno.

Además el Artículo 23 se podría beneficiar de una mayor aclaración. Resulta ambiguo; por ejemplo, ¿que significa “*controversias*” en el Artículo 23(2)? Así mismo, los Artículos 23(1), 23(2), y 23(4) se podrían combinar en una sola disposición, y de existir diferencias que no son aparentes de inmediato, se proporcionará una aclaración de dichas diferencias.

Finalmente, no está claro por qué el Artículo 24 se aplica únicamente al Artículo 5.

2. Estructura de la Institución

El proyecto de ley propone una comisión de tres miembros, nombrada por la Asamblea. Las apelaciones se presentan ante la Corte Suprema, cuyos jueces son electos por un período de 5 años por la Asamblea. Estos nombramientos significan que la Asamblea posee una influencia muy fuerte sobre las autoridades de competencia y las decisiones de competencia. Se podrían considerar muchos otros sistemas alternativos de nombramiento. Para fines de comparación únicamente, el Presidente nombró a los tres miembros en Panamá, los cuales fueron ratificados después por el Congreso. Así mismo el diseño institucional debería incorporar la experiencia nicaragüense con modelos similares, cuando se considere necesario incluyendo a la Superintendencia de Pensiones y a la Corte de Impuestos sobre la Renta.⁸⁸

Los requisitos para calificar como miembro de una comisión son más fuertes que en otros países de Latinoamérica, y debería dársele consideración a la reducción o eliminación de los requisitos de calificación. Por ejemplo, el Artículo 15 estipula que únicamente puede ser miembro de una comisión una persona que ostente el grado de economista o abogado. Una flexibilidad adicional podría considerarse debido a que hay un buen número de profesionales calificados con grados en ingeniería o administración de empresas. Otros requisitos del proyecto de ley incluyen los años de experiencia profesional, ciudadanía, etc. Estos requisitos podrían ser innecesariamente onerosos. Otros países de Latinoamérica tienen muchos menos requisitos y calificaciones. Por ejemplo, en Méjico, el requisito es que todo miembro de la comisión sea un profesional con experiencia en los asuntos cubiertos por la ley. En Panamá se requiere que los miembros de una Comisión tengan 5 años de experiencia profesional sin mayor especificidad en cuanto a las

⁸⁸ También se discutió la posibilidad de facultar a la DGCTM con la jurisdicción sobre la ley de competencia y las apelaciones a un tribunal especializado, en lugar de la institución independiente. Una dificultad con esta propuesta estriba en que el propósito inicial de la reforma del ministerio en 1999 era el de darle poder sobre políticas y no sobre la ejecución de la ley. Aún cuando la DGCTM está facultada administrativamente para registrar patentes, marcas, etc., el fiscal público es quien maneja la ejecución de la ley. El hecho de incorporar la selección de casos, investigación, y toma de decisiones de primer nivel en una dirección dentro del ministerio, podría resultar problemática por tres razones. Primero, la incorporación de estos tres elementos en una misma entidad podría conducir a conflictos de interés. Segundo, esto le otorga al ministerio un amplio poder discrecional lo cual convierte la ejecución de la ley en algo extremadamente sensible a los cambios en el régimen político. Tercero, la ejecución de la ley no es una función tradicional de un ministerio. La experiencia Argentina sugiere que la toma de decisiones al primer nivel debe hacerse claramente fuera del Ministerio. De proponerse un modelo ministerial Brasil podría compartir un modelo útil. En Brasil, el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Justicia puede llevar el caso ante una entidad administrativa independiente (que no sea parte del ministerio ni del sistema judicial) en beneficio del público. La decisión de enjuiciar queda en manos de los ministros, pero la decisión ejecutora la maneja la entidad independiente.

calificaciones de la carrera universitaria o profesionales. Estos tipos de requisitos menos estrictos han funcionado bien en la práctica.

3. Investigación

La recopilación de información estipulada en el Artículo 15(f), es una herramienta de investigación esencial para las instituciones de competencia. La experiencia ha disipado cualquier duda acerca de la importancia de crear por ley, las facultades de investigación que permitirán a la institución obtener la información esencial para identificar toda trasgresión a la ley. La ley debe permitirle que la institución requiera la producción de documentos, entrevistar testigos y establecer audiencias, además de inspeccionar los registros corporativos. La ley debería estipular además multas fuertes en los casos en que una empresa se niegue a cumplir con una solicitud legítima de brindar información o si destruyera los registros para frustrar una investigación pendiente (ver los comentarios sobre sanciones a continuación); las multas bajas se considerarán como el costo de hacer negocios. Por lo tanto, deberá considerarse la reformulación de estas disposiciones a manera que las sanciones correspondientes a las disposiciones de recolección de información sean más fuertes.

Aún cuando se necesitan salvaguardas para evitar que los investigadores soliciten información de manera irrazonable, resulta importante que los investigadores reciban la información necesaria a tiempo para analizarla e incluirla en sus informes. Sería difícil realizar una sesión de informe efectiva si de repente aparecen por primera vez 200 cajas de documentos necesarios al momento de la primera sesión. Deberá considerarse el establecimiento de fechas límites para entregar información

4. Sanciones

Las sanciones para toda conducta ilícita deben ser claras y diseñadas con el fin de corregir el daño a la competitividad causada por el acto ilícito, y ser lo suficientemente estrictas como para disuadir cualquier futura infracción. No obstante, las sanciones no deben estructurarse a manera de disuadir una conducta a favor de la competitividad. Los Artículos del 18 al 22, que abordan las sanciones, podrían beneficiarse de un mayor análisis. En particular, el monto máximo de las multas se debería incrementar. Las multas se utilizan para castigar las infracciones a la ley, pero también para disuadir una conducta de violación a las leyes. La experiencia ha demostrado que la disuasión es uno de los beneficios más importantes de una ley de competencia. El monto de las multas debe reflejar la cantidad necesaria para disuadir a las compañías a tratar de violar la ley. Si la multa es demasiado baja, como en este caso, se considerará como el costo de hacer negocios. Por ejemplo, las multas por entregar información falsa pueden oscilar entre 50 a 200 veces el salario mínimo en el proyecto de ley. En Brasil una actividad similar se castiga con una *multa diaria* de 5,000 UFIR (UFIR es un índice – una unidad de referencia fiscal utilizada principalmente en Brasil, pero también en otros lugares de América Latina – actualmente 1 UFIR equivale a US\$0.52) y puede incrementarse hasta 20 veces, dependiendo de la condición económica del infractor.

5. Creación de la Institución y la Ejecución de la Ley

La experiencia en otras jurisdicciones sugiere que puede tomar tiempo nombrar a comisionados, crear una dependencia, y crear conciencia entre el sector de comercio en cuanto a la ley. Es importante proporcionar un marco de tiempo para evitar demoras innecesarias, pero 30 y 60 días, respectivamente, podría resultar demasiado corto. Por ejemplo, en India, se le da a la ley una fase de ejecución de tres años.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. El Sistema Judicial

La Corte Suprema es un poder independiente del gobierno, cuyos 16 miembros son seleccionados para un período de 5 años por la Asamblea Nacional de las listas entregadas por el Presidente y los partidos políticos en la legislatura. La Corte nombra a los jueces de los tribunales de primera instancia. De acuerdo con el Perfil de País de la Unidad de Inteligencia del *Economist*, la selección de magistrados y jueces siempre ha sido un asunto político y la independencia de la judicatura de las presiones del ejecutivo y el legislativo es poca. El informe, continúa expresando que, “[n]o hay un sistema de carrera judicial con base en el mérito. La capacitación de los jueces es altamente deficiente, y la confianza del público en la equidad del proceso judicial es extremadamente baja.”⁸⁹ El desempeño deficiente del sistema judicial nicaragüense sugiere que se debería confiar, por lo menos el primer nivel de toma de decisiones, a una autoridad de competencia independiente o a una entidad de toma de decisiones administrativas independiente. Si los recursos lo permiten, sería aconsejable también una entidad de apelaciones independiente y especializada, similar al modelo sudafricano.⁹⁰

2. Organizaciones de Consumidores

Las dos organizaciones principales de consumidores, la Liga de Defensa al Consumidor Nicaragüense (LIDECONIC) y La Red de Defensa del Consumidor, son proponentes activos de la introducción de la ley de competencia. Sus actividades en relación con la ley de competencia se enfocan en áreas de importancia para los consumidores, incluyendo las prácticas de fijación de precios en los servicios públicos y contratos de exclusividad que limitan la selección de los consumidores en cuanto a productos alimenticios de primera necesidad. Aún cuando estos esfuerzos son dignos de mención, se podría utilizar a estas organizaciones de manera más extensa. Por ejemplo, LIDECONIC publica un artículo dos veces por semana en los periódicos nacionales, y tal vez se podrían utilizar estos artículos como medio de extensión y formación en cuanto a la política de la ley de competencia.

⁸⁹ Unidad de Inteligencia del *Economist* (2004), “Nicaragua: Perfil de País 2004” en 10.

⁹⁰ La experiencia de TELCOR, el regulador de las telecomunicaciones, es instructivo. Sus representantes expresaron cierta frustración en la ejecución de las disposiciones de la ley de telecomunicaciones. Las apelaciones ante la Corte Suprema sufren de demoras irrazonables, y por lo menos en dos oportunidades, los fallos de TELCOR han sido anuladas por ese tribunal. No existe una norma deferencial para analizar los fallos de TELCOR.

3. La Industria, el Comercio y las Asociaciones Profesionales

Ciertos miembros de la comunidad de negocios, incluyendo las cámaras de comercio e industria y las asociaciones comerciales, están entre los partidarios más efusivos de la Ley de Competencia. Para ellos la ley de competencia constituye un elemento necesario de la reforma del mercado y un componente clave para la atracción de inversionistas. Por ejemplo, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), es la asociación principal del sector privado en Nicaragua, la cual ha estado activamente involucrada en la promoción y adopción de la ley de competencia, y apoya plenamente la versión preliminar de 2004 de la misma. Otros sin embargo permanecen neutrales. Un número sorprendente de individuos no estaban familiarizados con la ley de competencia en general, y desconocían que el gobierno estaba considerando la adopción de dicha ley.

4. Facultades de Derecho

No se están ofreciendo cursos sobre la ley de competencia en las facultades de derecho de Nicaragua.

E. DINÁMICA SOCIAL

La apertura al comercio y la inversión extranjera han constituido la piedra angular de la política económica de Nicaragua a partir de 1990, y varios sectores han sido parcial o totalmente privatizados (incluyendo las telecomunicaciones y la energía). Pese a estos esfuerzos, según los indicadores de competitividad global, el desempeño de Nicaragua no es halagador. En la clasificación de los índices de crecimiento de la competitividad del Foro Económico Mundial *World Economic Forum's Growth Competitiveness Index Rankings*, el desempeño de Nicaragua fue clasificado en el puesto 90 de 102. Aun peor le fue en la clasificación del *World Economic Forum's Business Competitive Index Rankings*: 88 de 95.⁹¹ Sólo para propósitos de comparación, El Salvador fue clasificado en el puesto 48 y 63, respectivamente. En el índice de libertad económica de la Fundación Heritage de 2004, Nicaragua fue clasificada en el puesto 67 de 155, considerablemente peor que El Salvador (24) pero mucho mejor que Honduras (121).⁹² En general, el gobierno de Nicaragua debe hacer esfuerzos considerables para mejorar su entorno competitivo de manera que Nicaragua pueda maximizar los beneficios de CAFTA y de la economía de mercado, en general.

En 1993, a través del Protocolo de Guatemala, Nicaragua y sus vecinos se comprometieron a adoptar la ley de competencia como parte del Tratado General de Integración Económica de Centro América. Como se mencionó anteriormente, los esfuerzos previos no tuvieron éxito. Sin embargo, una serie de eventos recientes, sugieren que las iniciativas actuales podrían tener más éxito que sus predecesoras. Primero, el MIFIC contrató este año a un experto internacional para

⁹¹ Las clasificaciones del *World Economic Forum's Competitiveness* se pueden ver en http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_2003_2004/Competitiveness_Rankings.pdf (last visited September 21, 2004).

⁹² El Índice de *Economic Freedom* se puede ver en <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.html> (last visited September 14, 2004). Debe notarse que respecto de ciertos indicadores, Nicaragua ha logrado mejoras significativas últimamente. Por ejemplo, en una escala de 5, la intervención del gobierno de Nicaragua está 1.5 puntos más arriba que en 2004 y que en 2003.

que analice la versión preliminar de la ley de competencia, lo que ha resultado en una ley excelente que refleja tanto las condiciones locales como las mejores prácticas internacionales. Segundo, el Presidente de Nicaragua Don Enrique Bolaños, prometió públicamente a inicios de 2004 que presentaría la ley de competencia ante la Asamblea Legislativa antes del fin de ese año. Tercero, las condiciones del Banco Mundial requieren que se promulgue la ley de competencia para el próximo año.

Las presiones para adoptar una ley de competencia surgen de las reformas de mercado importantes adoptadas en la última década, incluyendo la reducción de las barreras al comercio, la privatización de la industria de las telecomunicaciones y la mayor parte del sector eléctrico, y la reforma tributaria. Dichas reformas han beneficiado a los consumidores mucho menos de lo esperado, probablemente debido en parte a una protección inadecuada del consumidor, causada por la falta de una ley de competencia, de ahí que se ha creado presión para que el gobierno adopte dicha ley. Para lograr los beneficios totales de una reforma de mercado, Nicaragua debe agregar un ingrediente esencial de una economía de mercado: la ejecución de la ley de competencia.⁹³

Un estudio reciente del Banco Mundial destacó ejemplos específicos de prácticas anti competitivas que demuestran los beneficios que se pudieron haber cosechado de haber una ley de competencia. El estudio examina si la falta de competencia afecta la competitividad de Nicaragua. El estudio se centró en cuatro industrias a fin de comprender mejor el tipo de distorsiones y problemas de competencia: bebidas, lácteos, pesca, y transporte de carga. En las cuatro industrias existía la preocupación de tanto políticas gubernamentales que restringen la capacidad del gobierno para competir en los mercados como de una probable conducta restrictiva de las empresas mismas. Para resumir, el informe determinó lo siguiente:⁹⁴

- **Bebidas.** Una creciente integración vertical en el segmento de bebidas alcohólicas con un incremento en supuestas restricciones a una competencia efectiva, al crear barreras para el ingreso de productos importados de la competencia; acusaciones de prácticas comerciales anti competitivas por parte de los productores principales de bebidas carbonadas; alto costo de los insumos debido a la cartelización del azúcar
- **Lácteos.** Acusaciones de acuerdos de fijación de precios entre compañías productoras de leche en polvo y leche líquida; barrera a la competencia internacional vía aranceles altos a la importación y solicitudes de los productores de mayor protección y apoyo adicional.
- **Pesca.** Regulación del sector mediante el otorgamiento de licencias y cuotas que disminuyan la presión competitiva; integración vertical en las actividades de procesamiento, en combinación con la coordinación potencial o incluso la fijación de precios entre empresas competidoras.

⁹³ Según un observador, “[e]l hecho que Nicaragua ha podido atraer flujos de inversión extranjera directa relativamente grandes, pero que no han ayudado al país significativamente a volverse más competitivo, indica que Nicaragua no ha podido derivar los beneficios máximos de dichas inversiones.” Servicios de Asesoría sobre Inversión Extranjera (Mayo 2003), “Nicaragua: Competitividad, Atracción de Inversión Extranjera Directa y el Papel de la Política de Competencia,” Banco Mundial, en 4.

⁹⁴ Servicios de Asesoría sobre Inversión Extranjera (Mayo 2003), “Nicaragua: Competitividad, Atracción de Inversión Extranjera Directa y el Papel de la Política de Competencia,” Banco Mundial, en vii.

- **Transporte de Carga.** Las quejas por conducta discriminatoria por parte de otros gobiernos de la región; posible introducción de medidas proteccionistas en el proyecto de ley de transporte.

La recomendación principal que surgió de estos estudios fue la adopción de la ley de competencia y de una entidad ejecutora. “Es absolutamente necesario un marco regulador para la competencia. Nicaragua no posee una maquinaria formal para lidiar con los problemas de la competencia. Este es un problema serio debido a que limita la posibilidad de diseñar iniciativas con la finalidad de reformar las reglas bajo las cuales operan los mercados en Nicaragua. En resumen, resulta esencial que el Gobierno movilice la adopción del marco jurídico para promover la competencia.”⁹⁵

Es importante también que el entorno político en general sea conducente a una ley de competencia. En el contexto nicaragüense, es posible encontrar resistencia en la Asamblea Legislativa para la promulgación de la ley de competencia, ya que algunos de sus miembros no están familiarizados con dicha ley y otros, por su parte, no están dispuestos a facultar a una entidad para que realice actividades que podrían limitar la capacidad del gobierno para buscar mayores ingresos. De manera similar, otros miembros del gobierno podrían sentirse amenazados por la intervención de las autoridades de competencia propuestas en la política gubernamental, especialmente a través del análisis de la legislación y regulación propuestas y de la crítica a las barreras administrativas para el ingreso vigentes. Esta resistencia parece sugerir que los esfuerzos deben redirigirse hacia la creación de apoyo político para la ley y política de competencia.

F. RECOMENDACIONES

La ley de competencia, junto con varias políticas micro económicas, industriales y comerciales tales como la privatización, comercio internacional, e inversión extranjera, constituyen los instrumentos más importantes para promover una reforma de mercado. La aplicación e interfase entre la ley de competencia y estas otras políticas relacionadas pueden tener un efecto significativo sobre la estructura industrial y el desempeño del mercado competitivo de las empresas tanto privadas como públicas, y sobre el desarrollo económico en general. Por ejemplo, la ley de competencia y la liberación comercial internacional, se complementan mutuamente en la promoción del comercio, acceso al mercado, eficiencia económica, y bienestar del consumidor. La promoción de los objetivos de una política de comercio liberal apoya los objetivos de la ley de competencia y vice versa. Por ejemplo, la liberalización del comercio y la ley de competencia conjuntamente pueden evitar que poderes monopólicos con intereses comerciales poderosos puedan crear barreras al comercio. De manera similar, la ley de competencia y la privatización interactúan para garantizar que un monopolio público no sea transferido a un monopolio privado. Cuando se ha liberalizado a un sector mediante la introducción de nuevos competidores al mercado, la ley de competencia y su ejecución pueden llenar la función principal de mantener la competencia así como de evitar distorsiones causadas por las prácticas anticompetitivas.

⁹⁵ *Id.* at xiii and x.

Nicaragua sigue envuelta en una variedad de estas reformas de mercado sin haber promulgado o ejecutado una ley de competencia, y como resultado, no ha podido cosechar los beneficios totales de estas reformas. Las prácticas anticompetitivas reales o supuestas causan daños considerables a los consumidores, lo que sugiere que esta estrategia de reforma de mercado sin una ley de competencia merece ser reconsiderada. La combinación de promotores activos de esta ley dentro de la sociedad nicaragüense, con una comunidad de negocios bien informada y un selecto grupo de representantes del gobierno, sugiere que la adopción y ejecución de la ley de competencia puede ser exitosa y que es necesario capacitar a los miembros de la Asamblea Legislativa.

1. Adopción de la Ley de Competencia

Si el Anteproyecto de Ley de Competencia se presenta a la Asamblea Legislativa después de las elecciones municipales de noviembre 2004, se deberán considerar las siguientes actividades para los próximos 3 meses como de alta prioridad:

- Las disposiciones sustantivas de la ley preliminar de competencia de Julio 2004 son muy sólidas y otorgan simetrías regionales fuertes. Sin embargo, deberán considerarse los comentarios específicos elaborados en esta sección.
- Respecto a la estructura de la entidad propuesta en la ley preliminar de julio 2004, los formuladores deberían considerar la experiencia nicaragüense con los modelos administrativos y judiciales similares, incluyendo la Superintendencia de Pensiones y el Tribunal de Impuesto sobre la Renta.
- La DGCTM ha logrado crear apoyo para la versión preliminar de la ley actual entre miembros influyentes de la comunidad empresarial tales como el COSEP. Sin embargo, hasta la fecha de preparación de este informe, ciertos miembros de la comunidad empresarial y de los consumidores no habían visto la versión actual. La versión preliminar debe diseminarse más ampliamente para permitir los comentarios, incluyendo de grupos de interés tales como LIDECONIC, Cámara de Industria de Nicaragua (CADIN), y CACONIC. La diseminación debe venir apoyada por un seguimiento adecuado; y la DGCTM debe involucrarse en una *extensión afirmativa* con los receptores de la versión preliminar (llamadas por teléfono, reuniones, etc.). La DGCTM podría considerar también la obtención de firmas de los grupos a quienes se les consultó para entregárselas a la Asamblea Legislativa como prueba de que ciertos grupos y sectores fueron consultados.
- Con miras hacia la convergencia y armonización regional, se debe considerar cuidadosamente las leyes de competencia de Méjico y Panamá, y consultar con los comités de formulación de El Salvador, Honduras, y Guatemala.
- Consultar con los reguladores de los diferentes sectores—Regulador de las Telecomunicaciones (TELCOR), INAA, Instituto Nicaragüense de Energía (INE) — a fin de establecer claramente las responsabilidades y garantizar la consistencia entre las diferentes leyes.
- Con base en los comentarios de los grupos de interés claves y de los esfuerzos regionales, se debe analizar la versión preliminar de la ley, si es necesario.

- Preparar un folleto promocional para los legisladores quienes votarán sobre el proyecto de ley, explicando en un lenguaje básico y claro los propósitos principales de una ley de competencia en el contexto nicaragüense, utilizando los ejemplos de estudios previos (Ej: los estudios del FIAS sobre lácteos y pesca, los estudios de la DGCTM sobre cerveza y papas).
- Diseminar y llevar a cabo un seguimiento intensivo con los diputados.
- Invitar a los miembros de la Asamblea Legislativa para que asistan a una reunión de capacitación sobre la propuesta de ley.
- Tanto los donantes como los funcionarios de gobierno relevantes (excluyendo a la DGCTM, pero incluyendo, por ejemplo, a La Comisión Presidencial de Competitividad) podrían estar interesados en una reunión con el Ministro Aranas para discutir la función de la ley de competitividad en cuanto a la liberalización e integración del comercio.

Si el Proyecto de Ley de Competencia no ha sido presentado a la Asamblea Legislativa después de las elecciones municipales de noviembre de 2004, las siguientes actividades de carácter *prioritario* deberán desarrollarse en el transcurso de los siguientes *6 a 9 meses*:

- Con miras hacia la convergencia y armonización regional, se deben considerar cuidadosamente las leyes de competencia de Méjico y Panamá, y los comentarios específicos vertidos en este informe y además consultar con los comités de formulación de El Salvador, Honduras, y Guatemala.
- Considerar la experiencia nicaragüense con modelos administrativos y judiciales similares, incluyendo la Superintendencia de Pensiones y el Tribunal del Impuesto sobre la Renta.
- Consultar con los reguladores de los diferentes sectores (TELCOR), INAA, Instituto Nicaragüense de Energía (INE) — a fin de establecer claramente las responsabilidades y garantizar la coherencia entre las diferentes leyes.
- Diseminar la versión preliminar ampliamente a fin de obtener comentarios de los grupos de interés importantes. La diseminación debería ir de la mano de un seguimiento adecuado; la DGCTM podría estar interesada en considerar la obtención de firmas de los grupos consultados para llevarlos ante la Asamblea Legislativa como evidencia que ciertos grupos y sectores han sido consultados.
- Tanto los donantes como los funcionarios de gobierno relevantes podrían estar interesados en sostener una reunión con el Ministro Aranas para discutir la función de la ley de competitividad en cuanto a la liberalización e integración del comercio.
- Analizar la versión preliminar de la ley si es necesario.
- Considerando el actual proyecto de USAID sobre la ley de arbitraje, y extrayendo las lecciones aprendidas de esa experiencia, promover la promulgación e implementación de la ley de Competencia a través de una estrategia de dos partes: (a) Desarrollar una serie de seminarios para promover el apoyo del sector privado, enfocándose en las experiencias recientes, como por ejemplo, la del sector de telecomunicaciones, iniciativas regionales, etc. (b) Desarrollar una serie de seminarios para capacitar a la Asamblea Legislativa acerca de la

ley de competencia. La DGCTM podría estar interesada en preparar un documento corto de promoción, según se explicó anteriormente.

2. Posteriormente a la Promulgación de la Ley de Competencia

- Desarrollar una estrategia de políticas para operacionalizar la ley, incluyendo los arreglos institucionales (O sea, dotación de personal y capacitación).
- Desarrollar programas de capacitación regionales para el personal (mediano plazo) y con las universidades y colegios de abogados (mediano a largo plazo).
- Continuar desarrollando iniciativas de promoción, incluyendo el análisis de las políticas y regulaciones gubernamentales que afectan la competencia, y preparar estudios sobre los sectores claves (un esfuerzo en curso).
- Desarrollar una estrategia de cumplimiento que se centre en la investigación de conductas anti competitivas en los sectores importantes para los consumidores y que aborden las fallas de mercado de Nicaragua (mediano plazo).
- Promover la cultura de competencia a través de la comunicación pública, incluyendo la preparación de materiales de comunicación y de los medios elevando la capacidad de los medios para publicar asuntos relacionados con la competencia mediante el diálogo y talleres con periodistas, e involucrando en el diálogo y talleres a los funcionarios de cumplimiento con la ley, otros reguladores gubernamentales y a las comunidades empresariales y académicas. (un esfuerzo en curso).

X. COMERCIO INTERNACIONAL

A. INTRODUCCIÓN

Nicaragua es esencialmente un país agrícola con una base manufacturera pequeña. Aproximadamente un 36 por ciento de la población económicamente activa está dedicada a la agricultura y al uso de los recursos naturales; otro 20 por ciento al sector industrial; otro 20 por ciento al comercio, comunicaciones, y al sector financiero; y el porcentaje restante se dedica a proveer servicios gubernamentales, comunitarios, sociales y personales.⁹⁶ A partir de principios de los 90, y al finalizar la revolución y con la firma de los Acuerdos de Paz, el país ha dado pasos hacia el establecimiento de una economía basada en el mercado, orientada al exterior, revirtiendo las políticas de sustitución de las importaciones y abordando los desequilibrios económicos severos.⁹⁷ En años recientes, ha aumentado también la manufactura orientada a las exportaciones, particularmente en las zonas francas. Sin embargo, Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobres del Hemisferio Occidental, particularmente debido a los fuertes compromisos de servicio de la deuda externa e interna, que constituyen una pesada carga para su economía.⁹⁸ Pese a las varias iniciativas de reestructuración y condonación (incluyendo la iniciativa HIPC o de País Pobre Altamente Endeudado),⁹⁹ la deuda externa sigue siendo alta, mientras que la deuda interna crece significativamente.¹⁰⁰

Independientemente del progreso logrado en las medidas de ajuste estructural, el país sigue altamente dependiente de la asistencia de donantes internacionales para saldar sus cuentas. Por lo tanto, resulta comprensible el hecho que, asuntos importantes relacionados con la facilitación del comercio internacional, como la modernización de Aduanas, sigan obteniendo, relativamente, una prioridad baja debido a la falta de recursos y a pesar del alto nivel de interés mostrado por los funcionarios del gobierno de Nicaragua en ésta área.

Nicaragua se convirtió en miembro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) el 28 de mayo de 1950. El país participó activamente en la Ronda de Uruguay y se convirtió en miembro fundador de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 3 de septiembre de 1995.¹⁰¹

Nicaragua es también miembro del Mercado Común Centroamericano (MCCA), al cual están adscritos Costa Rica, Honduras, El Salvador, y Guatemala. Los países miembros del MCCA

⁹⁶ Haciendo Negocios con Nicaragua—2003-2004, una publicación de la Cámara de Comercio Americana en Nicaragua, archivado con los autores.

⁹⁷ *WTO Trade Policy Reviews: First Press Release, Secretariat and Government Summaries*—Nicaragua, Octubre de 1999, en http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp118_e.htm.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Para información adicional sobre la iniciativa HIPC para Nicaragua, ver en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0472.pdf>.

¹⁰⁰ En abril de 2002, unos pocos meses después de tomar posición el Presidente Bolaños, estipuló que el monto de la deuda interna ascendía a aproximadamente US\$1.6 mil millones. De esa suma, US\$750 millones se asociaron al pago de los bonos de indemnización por propiedad raíz (*ver* Informe de la Ley de Propiedad Raíz) y aproximadamente US\$347 millones están relacionados con “rescates de bancos” después de varios descalabros bancarios en los 90 y a principios de esta década. (*ver* Informe de Quiebra). Fuente: <http://www.laprensa.com.ni/-> February 5, 2003.

¹⁰¹ *WTO Trade Policy Reviews, supra* nota 99.

originalmente habían planificado completar la Unión Aduanera para finales de 2003.¹⁰² Más recientemente, los presidentes de la región establecieron el 31 de diciembre de 2004, como la fecha límite para la implementación de la Unión Aduanera; de acuerdo con los funcionarios de MIFIC, Nicaragua esta comprometida en cumplir con esta fecha límite, y cuando menos desea haber completado la armonización del arancel externo común para esa fecha.

Como parte de su política abierta al comercio promovida a partir de los 90, Nicaragua en 1997 firmó un tratado de libre comercio con Méjico, el cual entró en vigencia en julio de 1998; este constituyó el primer tratado global concluido por Nicaragua. Nicaragua ha firmado también el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica –República Dominicana y la parte principal del TLC Centroamérica –Chile (queda por negociar el protocolo de acceso al mercado, por lo que este tratado no ha entrado en vigencia al presente). Nicaragua también goza de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI por sus siglas en inglés).

Nicaragua esta en el proceso de negociar un tratado de libre comercio con Panamá, Canadá, y Taiwán. No existe un tratado de libre comercio bilateral con Japón o la Unión Europea; Sin embargo, Nicaragua ha firmado también una serie de acuerdos bilaterales de promoción recíproca y protección de las inversiones, incluyendo los acuerdos con la República de China, Taiwán, España, los Estados Unidos, Alemania, Dinamarca, el Reino Unido, Francia, y Argentina.¹⁰³

A pesar de sus compromisos tanto regionales como internacionales bajo los acuerdos de libre comercio existentes y los que se están negociando, el país todavía tiene bastante camino que recorrer para mejorar sus inversiones y su entorno de negocios. Las zonas francas ofrecen oportunidades atractivas a los inversionistas extranjeros, y los esfuerzos del gobierno por combatir la corrupción han dado frutos positivos con respecto a las entidades que afectan directamente las operaciones comerciales internacionales (incluyendo la Dirección General de Aduanas —DGA). Empero, la inestabilidad política, el sistema judicial impredecible, infraestructura insuficiente, y la falta de acceso al crédito a tasas razonables son algunos de los problemas que restringen el atractivo del sistema a los inversionistas extranjeros y a las compañías locales que desean expandir sus operaciones.¹⁰⁴ Otro problema es que aun cuando el país no favorece o promueve los monopolios, hay de hecho situaciones que podrían facilitar las prácticas monopolísticas o anticompetitivas.¹⁰⁵

B. MARCO JURÍDICO

A partir del 1 de enero de 2003, Nicaragua implementó el CAUCA III (Código Aduanero Uniforme Centroamericano, según modificado por el Segundo Protocolo de Modificación de

¹⁰² Ver, por ejemplo, SIECA, La Integración Económica Centroamericana, Presentación en Power Point (sin fecha) (archivado en NLCIFT); y SG-SICA, Informe de Estado de Avance de la Integración Centroamericana, Enero 2002 al 15 de Junio 2003, Presentación en Power Point (junio 2003) (archivado en NLCIFT).

¹⁰³ Revisiones de Política Comercial de la OMC, *supra* nota 99.

¹⁰⁴ Para un análisis detallado acerca de algunos de los problemas que aquejan al sistema judicial, así como los problemas que deben confrontar las compañías para tener acceso al crédito, ver El Informe sobre Garantías Reales Mobiliarias. Ver también, Informes de Resolución de Controversias y Agilización Comercial.

¹⁰⁵ Ver, generalmente, Informe sobre Política de Competencia.

abril 2000),¹⁰⁶ así como el Reglamento del Código Aduanero Unificado Centroamericano, al que se hace referencia como RECAUCA III), el cual fue aprobado por el Consejo de Ministros de Integración Económica en octubre 2000 en una base interina.¹⁰⁷

En el pasado, las quejas del sector privado se basaban en el hecho que los procedimientos de Aduanas se efectuaban de manera *ad hoc*, sin una justificación legal clara. Las disposiciones del CAUCA III y RECAUCA III a menudo no se aplican directamente a menos que hubiesen sido implementadas por la Dirección General de Servicios Aduaneros o DGA mediante la promulgación de circulares técnicas. Aún cuando los procedimientos y la transparencia han sido mejorados bajo la administración actual de la DGA, la mayor parte de asuntos siguen reglamentados y requieren de circulares específicas. Un aspecto positivo es el hecho que el acceso a este tipo de documentos en el sitio Web de la DGA se ha generalizado. Sin embargo, los representantes del sector privado hicieron notar que encontrar una circular puede resultar todo un desafío debido al volumen existente de documentos y también a que los documentos más recientes a veces no se encuentran disponibles. Además, como expresó un funcionario de la DGA, el sitio Web no distingue entre las circulares vigentes y las que han sido anuladas.

Otra queja importante hasta finales de 2002, estaba relacionada con los procedimientos de valoración aduanera arbitrarios, fecha en que la DGA sustituyó su sistema de valoración aduanera basado en una base de datos interno, por el método de “valor de transacción” y demás normas escalecidas en el Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC. Las nuevas normas se adoptaron bajo la Ley 421/02¹⁰⁸ y se reglamentaron bajo las Circulares 060/02¹⁰⁹ y 090/02.¹¹⁰ Aún cuando siguen habiendo algunas quejas entre miembros del sector privado en cuanto a las decisiones de valoración, la percepción general ha mejorado, y la DGA sigue construyendo sobre su base de datos para mejorar el sistema aun más.

Pese a que no se requieren licencias de importación especiales para importar bienes a Nicaragua, la importación de ciertos bienes esta sujeta a formalidades administrativas específicas. De la misma manera, Nicaragua en general no impone restricciones a las exportaciones o importaciones, con excepción de lo permitido bajo el Artículo XI del GATT, o sea, prohibiciones

¹⁰⁶ Segundo Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, Abril 27, 2000, http://www.sieca.org.gt/publico/Marco_legal/protocolos/protocolo16.htm y aprobado por Resolución No. 60-2000 del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), fechado septiembre 27, 2000, http://www.sieca.org.gt/publico/Marco_legal/Resoluciones/COMIECO/resolucion_no60-20000.htm. Adoptado por Nicaragua el 19 de junio, 2002 (Resolución 85/2002). Texto completo disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/circulares/CAUCA%20III%20CONCORDADO.doc>.

¹⁰⁷ Resolución No. 71-2000 del Consejo de Ministros de Integración Económica, fechado el 30 de octubre, 2000, http://www.sieca.org.gt/publico/Marco_legal/Resoluciones/COMIECO/resolucion_no_71-2000.htm. Adoptado por Nicaragua el 12 de diciembre de 2002 (Resolución 101/2002). Texto completo disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/circulares/RECAUCA%20III%20concordado.doc>.

¹⁰⁸ Ley de Valoración en Aduana y de Reforma a la Ley 265, publicado el Diario Oficial el 14 de junio de 2002, disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/ley/LEY%20No421-2002.doc>. El Reglamento a esta Ley (Decreto 74/2002) esta disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/ley/f325.doc>.

¹⁰⁹ Circular No. 060, promulgada el 3 de septiembre, 2002 (Disposiciones Nacionales para la Implementación del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994). Disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/circulares/CT-060-2002%20DISPOSICIONES%20PARA%20LA%20APLICACION%20DEL%20VALOR%20GATT%20.doc>.

¹¹⁰ Disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/circulares/CT-090-2002%20DISPOSICIONES%20PARA%20TRAMITES%20AUTODESPACHO%20ADUANA.doc>.

o restricciones a las exportaciones que se podrían aplicar de manera temporal para evitar o aliviar una escasez de alimentos u otro rubro de carácter esencial, en bien del interés público.¹¹¹

El sistema de despacho de Aduanas esta regido por la Ley de Auto despacho y su Reglamentación.¹¹² El sistema se modernizó recientemente (incluyendo la implementación de pagos electrónicos), lo cual ha reducido los períodos de despacho. Sin embargo, algunos documentos todavía no se envían por medios electrónicos, incluyendo los manifiestos de la carga, declaraciones de bienes importados destinados a las zonas francas, y las autorizaciones que se deben obtener de otras entidades (tales como el Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Salud).¹¹³ El sistema de despacho se basa en el sistema aleatorio tradicional de “rojo-verde”; más recientemente, los funcionarios de Aduanas en Managua han estado utilizando un canal “amarillo” para las inspecciones de documentos, y han comenzado a implementar inspecciones post auditoria.¹¹⁴

Nicaragua ha estado utilizando el sistema aduanero automatizado SIDUNEA/ASYCUDA por 14 años. Este es el mismo sistema utilizado por todos los países miembros del MCCA con excepción de Costa Rica que tiene su propio sistema, y de Guatemala que ha adoptado algunas características del sistema computarizado mejicano. La DGA esta considerando mejorar el ASYCUDA WORLD,¹¹⁵ pero esa interfase necesita ser adaptada a las necesidades propias de Nicaragua.

Aun cuando ha logrado un progreso significativo, la Dirección de Aduanas todavía necesita una plataforma flexible para crear un sistema centralizado. También necesita equipo y un sistema de comunicaciones mejorado. La falta de coordinación y comunicación entre los funcionarios de Aduanas localizados en diferentes áreas del país sigue siendo un problema importante. A menudo surgen problemas por cambios en los procedimientos o circulares nuevas que no han sido comunicados a los puestos de aduanas terrestres; aun más, para que las comunicaciones funcionen sin problemas, se requeriría de personal adicional para darle mantenimiento al equipo.¹¹⁶

En general, resulta difícil afirmar cuántos embarques son inspeccionados por la DGA debido a que el sistema no esta centralizado y diferentes aduanas terrestres pueden aplicar criterios de inspección diferentes. Los inspectores de Aduanas en el aeropuerto de Managua indicaron que inspeccionan aproximadamente un 15 por ciento de los embarques (canal rojo), mientras que las inspecciones de documentos (canal amarillo) conlleva aproximadamente entre un 8 y 10 por ciento de los embarques.

¹¹¹ Art. XI, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) 1994, disponible en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_05_e.htm#articleXIA.

¹¹² Ley de autodespacho, disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/ley/LEY%20No%20265-1997.doc>. El reglamento esta disponible en <http://www.dga.gob.ni:8500/ley/Reglamento%20a%20a%20Ley%20265-1998.doc>.

¹¹³ *Ver más*, Capítulo XI, Informe sobre flujo de Bienes y Servicios.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Ver en* <http://www.asycuda.org/asyworld/introduction.htm>.

¹¹⁶ Para dar un ejemplo, si un virus infecta a una computadora localizada en un puesto de Aduanas fronterizo, el técnico debe viajar de la Oficina Central en Managua hasta el lugar para resolver el problema, lo que resulta en largas interrupciones del servicio.

El uso de perfiles para propósitos de gestión de riesgos se basa predominantemente en una lista de importadores de alto riesgo pre identificados, así como en la naturaleza de los bienes, inclusive algunos que han sido sub evaluados tradicionalmente. El país de origen de los bienes se toma en cuenta también, prestándoles particular atención a los bienes originados en Panamá, siempre con base en consideraciones de sub evaluación predominantemente.¹¹⁷

1. Régimen de Aranceles

Nicaragua aplica la Descripción Armonizada de Artículos y el Sistema de Codificación de seis dígitos con dos dígitos adicionales para la región centroamericana además de otros dos dígitos específicos para el país, lo que suma un total de diez dígitos.

Miembros del sector privado entrevistados como parte de esta evaluación identificaron los cambios arbitrarios e impredecibles en las clasificaciones arancelarias como un problema, aún cuando notaron también que ha habido alguna mejora en esta área. La percepción general es que las Oficinas Centrales de la DGA están dotadas de personal capacitado. El Departamento de Aranceles y Valoración dentro de la División Técnica de Aduanas es responsable de clasificar los aranceles. Esta dividida en dos secciones: una especializada en clasificación de aranceles y la otra en valoración aduanera. También tiene acceso al laboratorio de Aduanas.¹¹⁸ Sin embargo, representantes del sector privado notaron que el personal en otras áreas del país no está suficientemente capacitado- lo que es más notorio en los puestos fronterizos portuarios.

Las partes interesadas pueden solicitar una resolución anticipada elaticas a la clasificación de aranceles. También existe un procedimiento de apelaciones ante el Director de Aduanas; esa decisión se puede apelar ante la Comisión de Valoración y Clasificación de Aduanas. Esta Comisión esta compuesta por representantes del sector público (incluyendo MIFIC) y privado (la Cámara de Comercio). La Comisión se reúne regularmente, pero en raras ocasiones se lleva una controversia por clasificación ante la Comisión.

No existen los tribunales de Aduanas. Los fallos de la Comisión de Aranceles se pueden llevar los tribunales contenciosos administrativos. En teoría, los tribunales pueden revisar los aspectos de fondo y de procedimiento del fallo. Sin embargo, de acuerdo con representantes del sector privado, los tribunales generalmente no están familiarizados con los asuntos de Aduanas y sólo abordan asuntos de forma y no de fondo.¹¹⁹

¹¹⁷ Los funcionarios de Aduanas de Nicaragua han recibido capacitación en técnicas y procedimientos de gestión de riesgos de expertos canadienses; aun cuando los funcionarios consideran que podrían beneficiarse de mayor capacitación en esta área, vale la pena destacar que el sistema ha mejorado significativamente y que de hecho, es uno de los más avanzados en la región.

¹¹⁸ *Ver Además*, Capítulo XI, Informe sobre los Flujos de Bienes y Servicios.

¹¹⁹ Como asunto práctico, el sector privado no recurre a los tribunales. Además de su falta de de pericia técnica, se considera que el sistema judicial no es confiable y que esta altamente politizado (*ver además, Informe sobre Garantías Reales Mobiliarias*). Adicionalmente, el importador debe dejar un depósito para que le despachen sus bienes mientras dure la recusación de la clasificación de aranceles. Puede tomar años para que le reembolsen este depósito en caso que el fallo favorezca al importador. A menudo el importador sencillamente paga los derechos e impuestos en lugar de recusar la clasificación.

2. Zonas Francas y Otros Sistemas Preferenciales

Nicaragua mantiene dos tipos de regímenes de inversiones y promoción de las exportaciones: el

Régimen de las Zonas Francas y el régimen de perfeccionamiento activo. Ambos regímenes otorgan una exención en la aplicación de derechos e impuestos; están regulados por el Decreto 46/91 (Ley de Zonas Francas Industriales para la Exportación y la Ley No. 382/01 (Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo y Facilitación de las Exportaciones).

Aun cuando para todo propósito práctico estos regímenes son subsidios a la exportación y podrían interpretarse como una ventaja desleal en comparación con otros países, resultan aceptables bajo el marco de la OMC mientras que el PIB de Nicaragua no exceda los \$1,000 per cápita. Esto ofrece un incentivo y flexibilidad adicionales a los inversionistas que desean establecer sus operaciones en Nicaragua.

Sin embargo, el sistema tiene sus altos y bajos. La Ley de Zonas Francas, según como esta estructurada en la actualidad, no promueve los negocios agrícolas, aun cuando un proyecto de ley que esta siendo considerada en la Asamblea legislativa, contempla la creación de zonas francas que beneficien al sector agrícola. La propuesta de ley intenta resolver un problema recurrente: Bajo el sistema actual, las compañías se benefician del 100 por ciento de exención sobre sus impuestos sobre la renta durante los primeros diez años de operaciones. En la práctica, muchas compañías cierran sus operaciones una vez que los primeros diez años están próximos a expirar y vuelven a abrir la compañía bajo otro nombre.¹²⁰ Presuntamente, la nueva ley abordará esta situación y ofrecerá incentivos adicionales de manera que las compañías reinviertan y continúen operando de manera regular después de transcurridos los primeros diez años.

3. Otros Reglamentos y Leyes Comerciales

Nicaragua es signatario de acuerdos regionales e internacionales en áreas que cubren el comercio y los servicios (GATS); antidumping, derechos compensatorios, y medidas de salvaguarda; reglas de origen, y las medidas sanitarias y fitosanitarias. El MIFIC es la entidad a cargo de conducir todos los procedimientos relacionados con los casos contra dumping, derechos compensatorios, salvaguardas y reglas de origen (ver la siguiente sección). A su vez, la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria del Ministerio Agropecuario y Forestal es la entidad encargada de velar por el cumplimiento del país en cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, según lo estipulado por la OMC y los tratados de libre comercio de los cuales es parte Nicaragua.¹²¹

En general, los entrevistados indicaron que el marco jurídico es suficiente, pero que sin embargo, resulta esencial capacitar a los funcionarios de MIFIC, DGA, y demás entidades, así como al sector privado.

¹²⁰ Ver *¿Maquillan a las Zonas Francas?*, La Prensa, 18 de Agosto, 2004, en IC, reporte sobre la práctica seguida con frecuencia por las operaciones textiles.

¹²¹ Ver además, Capítulo XI, Flujos de Bienes y Servicios.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

La Ley No. 290 sobre la Organización, Funciones y Procedimientos del Poder Ejecutivo designa al MIFIC¹²² como la entidad a cargo de la aplicación de las leyes comerciales. Como parte de sus funciones, el MIFIC esta a cargo también de conducir todos los procedimientos administrativos que tratan con los casos contra dumping, derechos compensatorios, salvaguardas y reglas de origen.

Actualmente, el equipo de negociación comercial de Nicaragua esta compuesto por 20 funcionarios, 8 de los cuales son del MIFIC. El resto viene de otros ministerios del gobierno, incluyendo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Aduanas y el Ministerio de Agricultura.

En general, el poder ejecutivo ha apoyado activamente, además de estimulado, la negociación de tratados de libre comercio (incluyendo el CAFTA) con otros países. Nicaragua ha dado los pasos iniciales para negociar un TLC con Taiwán. En general, las autoridades del MIFIC notaron que muchos de sus funcionarios están altamente capacitados y poseen experiencia significativa en asuntos de comercio; sin embargo, también indicaron que no poseen suficiente personal ni recursos para realizar sus funciones. De acuerdo con los representantes del sector privado entrevistados, estas insuficiencias se vuelven particularmente aparentes al momento de implementar un tratado de libre comercio relevante – un hecho que puede evitar que el país planifique y entre en vigor una estrategia coordinada para adaptarse a los requisitos relevantes, así como de beneficiarse efectivamente de estos acuerdos.

El MIFIC esta involucrado también en los esfuerzos significativos por promover las actividades de importación, exportación e inversión, incluyendo las siguientes:

- Como miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones o CNPE), el MIFIC participa en el CETREX (Centro de Trámites de las Exportaciones), una entidad público –privada creada con el fin de simplificar, centralizar y agilizar los trámites.
- El MIFIC alberga la Ventanilla Única de Inversiones, un proyecto piloto asumido en Managua con financiamiento del BID. La VUI concentra en una sola oficina todos los trámites administrativos que deben cumplir los inversionistas tanto locales como extranjeros para poder registrar sus actividades.¹²³
- El Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME) es una entidad descentralizada dentro del MIFIC, creada en 1994 con el propósito de promover el desarrollo de las compañías pequeñas y medianas, incluyendo los planes de implementación para facilitar el acceso al crédito para estas compañías.¹²⁴
- El MIFIC también participa en la Comisión Presidencial de Competitividad, conocida también por CPC o PROCOMPE, es una comisión pública –privada cuyo propósito es

¹²² Ver Además www.cetrex.com.ni.

¹²³ Además de la concentración física de los trámites que en el pasado requería la visita a varias oficinas gubernamentales—un adelanto que se ha logrado—se han dado los pasos para incluir las reformas a los procedimientos, incluyendo la automatización de los trámites. Ver además, *el Informe de la Ley de Sociedades*.

¹²⁴ Ver en www.inpyme.gob.ni. Ver también, *Informe sobre Garantías Reales Mobiliarias*.

mejorar el clima de negocios en Nicaragua y estimular una mayor competitividad en el sector privado de Nicaragua. Entre otros esfuerzos, la Comisión ha implementado un enfoque de alianzas estratégicas para apoyar a sectores específicos, con particular éxito en los sectores de lácteos y café.¹²⁵

- El MIFIC participa así mismo en varias comisiones públicas –privadas como parte de la coordinación de la política comercial general del país (ver la siguiente sección). Las entrevistas con miembros del sector privado indicaron que el diálogo entre el MIFIC y demás entidades gubernamentales y varias asociaciones ha mejorado durante la administración del actual presidente, pero que todavía hay mucho por hacer.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Servicio de Aduanas

En el pasado la DGA era parte de la Dirección General de Ingresos. A principios de 2002, se ha convertido en una entidad autónoma, aún cuando por jerarquía todavía esta abajo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.¹²⁶

Los entrevistados indicaron que en general la situación de Aduanas ha mejorado en años recientes. Un representante de CACONIC hizo notar la mejora significativa en las relaciones entre el sector privado, la cámara y demás asociaciones y Aduanas, y enfatizó que se reúnen regularmente. Las reuniones incluyen consultas respecto a la redacción de circulares y consideraciones de política, un desarrollo significativo comparado con la manera en que se tomaban las decisiones en el pasado.

La información de Aduanas se divulga a través de un sitio Web mantenido por la DGA (www.dga.gob.ni). Aún cuando el sistema es lento y a veces resulta difícil ubicar los reglamentos, existe la percepción que el sitio Web ha mejorado significativamente en los últimos años a medida que información adicional ha quedado disponible (especialmente las circulares). Los temas pendientes incluyen la falta de información relativa a cuotas o a la ausencia de estadísticas consistentes; las entrevistas permitieron conocer que el MIFIC, DGA, CETREX, y el Banco Central tienen estadísticas diferentes con respecto a las operaciones de importación/exportación.

La capacitación del personal de la DGA es generalmente buena. Existe el Centro de Capacitación ubicado en Aduanas para ofrecer capacitación a los funcionarios de Aduanas y a individuos privados. Sin embargo, tanto la DGA como el sector privado consideran que se requiere de capacitación adicional en todos los niveles y para todas las aduanas terrestres. Además, el sector privado se vería altamente beneficiado por la capacitación en varios de los temas de aduanas, tales como, entre otros, las clasificaciones de valorización y arancelarias. Los funcionarios de aduanas entrevistados respaldaron la idea de establecer un Centro de Capacitación de América Central.

¹²⁵ Para mayor información sobre el enfoque de alianzas estratégicas, ver, www.competitividad.org.ni/clusters.htm.

¹²⁶ Law No. 339/2000, as regulated by Decree 20/2003.

2. Asociaciones de Profesionales y Servicios Especializados

Hay muchos abogados y economistas individuales con experiencia en asuntos de comercio internacional. No hay una asociación especializada dedicada a asuntos de comercio internacional.

El sector privado participa en el diseño de la política comercial del país y en las negociaciones a través de varias comisiones, cámaras y asociaciones. Estas entidades (algunas de las cuales involucran la participación en mayor o menor medida del sector público) incluyen las siguientes: CADIN;¹²⁷ CACONIC;¹²⁸ Confederación de Asociaciones Profesionales de Nicaragua o CONAPRO; Asociación de Productores y Exportadores de Productos no Tradicionales o APENN;¹²⁹ Consejo Nacional de Planificación Económica Social o CONPES;¹³⁰ Pro Nicaragua (una entidad de promoción y facilitación de las exportaciones);¹³¹ el Centro de Promoción de Exportaciones o CEI;¹³² COSEP;¹³³ Comisión Interinstitucional para el Mejoramiento del Comercio o CIMCO;¹³⁴ y la AMCHAM.¹³⁵

De hecho, en Nicaragua no escasean las comisiones y asociaciones. Muchas de ellas han tenido éxito en la promoción de un diálogo significativo entre los sectores público y privado, en la toma de conciencia con respecto a una serie de temas, incluyendo las necesidades de sectores específicos (alianzas estratégicas) y, más recientemente, la necesidad de introducir las reformas al sistema judicial del país. Sin embargo, algunos de los entrevistados siguen escépticos en cuanto a la efectividad de algunas de estas entidades y hacen hincapié sobre la necesidad de agilizar y coordinar aun más todos estos esfuerzos. La micro, pequeña y mediana empresa considera que queda mucho por hacer para garantizar que las empresas más pequeñas posean una sola voz y que se puedan beneficiar de esfuerzos coordinados. Aún cuando se ha logrado cierto

¹²⁷ Ver en www.cadin.org.ni.

¹²⁸ Ver en www.caconic.org.ni.

¹²⁹ Ver *en* www.apenn.org.ni. APENN promueve el crecimiento y desarrollo de las exportaciones no tradicionales en Nicaragua mediante la oferta de servicios de capacitación a través de la escuela de Comercio Exterior, facilitando el intercambio de información y análisis, y la promoción de actividades de desarrollo del país incluyendo a los pequeños y medianos productores en el proceso exportador.

¹³⁰ Ver *en* www.conpes.org.ni. El propósito de CONPES es actuar como asesor del Presidente en asuntos relativos a las políticas socio económicas, así como en asuntos de interés público.

¹³¹ Ver *en* www.pronicaragua.org. El propósito de Pro Nicaragua, creada en 2002, es proveer apoyo a los inversionistas extranjeros que buscan oportunidades en Nicaragua. La mayor parte de las compañías atraídas por Pro Nicaragua se han establecido en las zonas francas. Ejemplos de ellas incluyen a las compañías textiles, fabricantes de repuestos de automóviles, y plantas de confección. Los funcionarios de Pro Nicaragua consideran que sería esencial invertir en capacitación (Ej., *Capacitación en el idioma inglés y habilidades técnicas*) de manera que el país pueda desarrollar su sector de servicios y convertirse en el centro para, entre otras cosas, centros de llamadas y actividades relacionadas al turismo.

¹³² La Junta Directiva de CEI incluye a representantes de CACONIC, APENN, MIFIC, y otras entidades públicas y privadas. Trabaja conjuntamente con CETREX para facilitar los trámites para exportar y convertirse en fuente de información y apoyo para los exportadores. Ver *más en* www.cei.org.ni/new.

¹³³ Ver *en* www.cosep.org.ni. COSEP, una institución sin fines de lucro creada en 1972 con el propósito de reunir a varios sectores incluyendo a la industria, comercio, y trámites a fin de abordar asuntos de índole económica, social y política dentro de un ambiente democrático.

¹³⁴ Como parte de los esfuerzos de implementación de CAFTA se han formado comisiones de facilitación del comercio, en cada país de la región, financiadas en parte por USAID. CIMCO es la sección nicaragüense de este esfuerzo. La comisión se reúne dos veces al mes.

¹³⁵ Ver *en* www.amchamnic.org.ni.

progreso en sectores específicos, consideran que todavía no existen alianzas estratégicas para la micro empresa. Los representantes de la empresa privada identificaron la necesidad de promulgar políticas específicas para la micro y pequeña empresa, incluyendo incentivos tributarios y, de acuerdo con algunos, la creación de un banco de desarrollo.¹³⁶

Los representantes del sector privado entrevistados apoyaron grandemente el proceso de armonización aduanera de CAFTA. Sin embargo, muchos hicieron énfasis en el hecho que Nicaragua posee una población rural significativa que desconoce CAFTA y su impacto o posee muy poca información. Nicaragua es un país predominantemente agrícola. Muchos consideran que no se han promocionado lo suficiente las actividades agrícolas o que ni siquiera se han apoyado. Un número significativo de personas siguen escépticas acerca de los beneficios de CAFTA para Nicaragua y cual va a ser su impacto último si el país y sus sectores productivos no están adecuadamente preparados para recibirlo.

E. DINÁMICA SOCIAL

Todavía quedan muchos asuntos de implementación por resolver antes que Nicaragua y la región pueda tomar ventaja completa del libre comercio. La mayor parte de los entrevistados acordaron en la necesidad de crear consenso acerca de la política comercial del país, con la unión de los esfuerzos del sector público y privado para enfrentar los desafíos actuales. Algunos de los temas que se deben resolver son la falta de un clima de inversión apropiado, los altos costos del transporte, la falta o poca capacitación en áreas relativas a Aduanas, y la incertidumbre subyacente a los derechos de propiedad¹³⁷ así como la debilidad de los sistemas político y judicial.¹³⁸

Los abogados entrevistados pasaron evidencia anecdótica acerca de inversionistas cuyos esfuerzos por iniciar una empresa en Nicaragua se vieron frustrados. Algunos de los problemas que desanimaron la inversión y el crecimiento económico en el país (Ej.: la incertidumbre de los derechos de propiedad y la necesidad de modernizar el Registro Público de la Propiedad, la falta de previsibilidad del sistema judicial, y de acceso al crédito a tasas de interés razonables) se podrían resolver en el corto a mediano plazo. Sin embargo, existe la percepción que no hay suficiente voluntad política para realizar los cambios necesarios.

Por otra parte, ha habido casos notables de nuevas inversiones en el país, como por ejemplo, Gildan Activewear Inc. quien ha anunciado su intención de establecer una instalación de tejidos por \$60 millones en Nicaragua, invocando los beneficios de las zonas francas, lo cual es un sistema que se percibe como uno sin ambages y predecible.

Las compañías locales se ven enfrentadas a problemas también—en particular a la dificultad de obtener acceso a créditos a tasas razonables. Sin un acceso adecuado al crédito las compañías no pueden crecer ni producir el volumen y calidad de productos que demandan sus clientes en el exterior, y no pueden invertir en innovaciones tecnológicas para mejorar y agilizar su producción, y tampoco pueden pagar a más empleados para garantizar la entrega a tiempo de sus

¹³⁶ Para mayor discusión de esta recomendación, ver Informe sobre Garantías Reales Mobiliarias.

¹³⁷ Ver además, Informe sobre la Ley de Propiedad Inmueble.

¹³⁸ Ver, e.g., Informe sobre Garantías Reales Mobiliarias e Informe sobre Quiebra.

productos¹³⁹ Otra queja común es el alto porcentaje de impuestos, que no permiten a las compañías (especialmente las micro y pequeñas empresas) competir con un mayor número de compañías que operan en el mercado informal. Los impuestos altos también evitan que las compañías que acatan las normas acumulen los recursos necesarios para reinvertir en innovaciones tecnológicas, personal, etc. Además, un representante de una compañía local indicó que el marco jurídico tributario cambia constantemente, al punto en que ha habido hasta tres reformas tributarias en un mismo año. A una compañía le consume mucho tiempo y dinero poder subsistir, y no digamos luchar, en un ambiente tan inestable.

F. RECOMENDACIONES

Nicaragua ha dado pasos significativos en la negociación de acuerdos de libre comercio, agilización de sus trámites aduaneros (incluyendo la mejora de las políticas de gestión de riesgos), el combate de la corrupción en Aduanas, y la promoción de un mayor diálogo entre representantes de los sectores público y privado. Estos esfuerzos necesitan ser apoyados y fortalecidos.

- Resulta absolutamente esencial tener unas Aduanas con personal idóneo, eficiente, honesto y transparente para garantizar el libre comercio. Los esfuerzos se deben concentrar en la agilización del proceso de despacho (incluyendo sistemas mejorados de gestión de riesgos y métodos de selección por objetivos); la reducción de las oportunidades de corrupción, asistencia en la disuasión del contrabando, tráfico de drogas, y terrorismo; y en general la promoción de un entorno comercial saludable.
- La capacitación continua del personal de la DGA es indispensable. Las áreas que se han identificado como prioritarias por la DGA son la capacitación en mejores procedimientos internos para aplicar los criterios de gestión de riesgos y la aplicación de perfiles, metodologías para la detección de fraude y subvaloración, y entrenamiento en las áreas de computación y tecnología.
- El sector privado se beneficiaría de la capacitación también. La capacitación sobre asuntos comerciales y de aduanas es insuficiente, incluyendo la clasificación y valoración de bienes y se deben tomar las providencias necesarias para evitar problemas en el futuro. Los productores deben aumentar sus niveles de productividad para competir bajo un régimen de libre comercio. Aun cuando una liberalización comercial toma tiempo, los productores y beneficiarios de los regímenes de promoción a las exportaciones, que eventualmente desaparecerán, necesitarán invertir más y modernizar su tecnología para adaptarse a los nuevos requerimientos y mejorar su productividad y competitividad en sus áreas de actividad.
- De la accesibilidad al financiamiento comercial dependerá el poder enfrentar los desafíos de la capacidad comercial. Resulta esencial facilitar el acceso al crédito (a las compañías locales y extranjeras y los inversionistas) mediante la armonización y modernización de las leyes relativas a la provisión de garantías reales inmobiliarias sobre una base regional y la creación de un registro centralizado de deudores y garantías reales mobiliarias (ver VI. Garantías

¹³⁹ *Id.*

Reales Mobiliarias). Un factor clave relacionado será la modernización del marco jurídico del país respecto a los documentos electrónicos y firmas electrónicas.

- Es necesario promover las soluciones regionales a los problemas en la facilitación del comercio, inversión y aduanas. Se debería proveer asistencia técnica para establecer una escuela de aduanas regional y promover sistemas de resolución de controversias, entre otras (ver VII Resolución de Controversias Comerciales).

XI. FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS

Pese a las mejoras recientes, las instituciones relacionadas con el comercio todavía abruman a los comerciantes con costos por transacciones comerciales causadas por las demoras y cargas administrativas. Nicaragua podrá capturar grandes ahorros y eficiencias al eliminar las limitaciones onerosas e indeseables incorporadas en las leyes, reglamentos y procedimientos. De hecho, la mejora del entorno de facilitación del comercio puede ayudar a reducir los costos de comercio en tanto como un 15 por ciento del valor de los bienes comercializados. Incluso en el mercado relativamente pequeño de Nicaragua, en donde se intercambiaron un poco más de \$3 mil millones en bienes y servicios en el 2003, una mayor facilitación del comercio puede llevar a ahorros significativos.¹⁴⁰ A su vez estos ahorros volverán a los exportadores nicaragüenses más competitivos, conllevarán a precios más bajos para los consumidores nicaragüenses y mejorarán el atractivo general de Nicaragua como una oportunidad de inversión.

A. INTRODUCCIÓN

En el 2003 los flujos de bienes ascendieron a más de \$2.5 mil millones con \$605 millones en exportaciones y casi \$1.9 mil millones en importaciones. Los flujos de servicios totalizaron \$562 millones con \$349 millones en importaciones y aproximadamente \$213 millones en exportaciones. Los cinco socios más importantes de Nicaragua son los Estados Unidos, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, y Méjico, donde los Estados Unidos dan cuenta de aproximadamente el 33 por ciento de las exportaciones y un 25 por ciento de las importaciones y los demás dan cuenta de aproximadamente un 10 por ciento o menos.¹⁴¹ Los productos más importantes que fluyen fuera del país incluyen el café, azúcar y textiles. Los productos principales que fluyen hacia dentro del país incluyen bienes de consumo, automóviles, alimentos, materia prima, y bienes de capital.

A fin de facilitar aun más los flujos de bienes y servicios, Nicaragua debe mejorar las leyes, instituciones y operaciones de sus entidades relacionados al comercio, incluyendo Aduanas. Con instituciones modernas que estén dotadas de personal idóneo, administradas y equipadas para lograr el equilibrio adecuado entre facilitación del comercio y control, Nicaragua logrará reducir los costos de transacción. Las instituciones relacionadas con el comercio de Nicaragua están progresando en el desarrollo de servicios públicos más modernos y confiables mediante numerosos y significativos cambios a sus reglamentos, organizaciones y operaciones.

Aun cuando se ha logrado progresar, existen obstáculos significativos que impiden el movimiento seguro y eficiente del comercio a través de las fronteras. Los retos que enfrenta Nicaragua incluyen: (a) agilizar aun más el proceso de tramitación y despacho de Aduanas, (b) mayor integración de las instituciones fronterizas, (c) mejorar la gestión de riesgos, y (d) abordar las necesidades de infraestructura de las instituciones fronterizas.

Esta sección analiza las limitaciones legales, institucionales y operacionales que impiden la expansión del comercio y recomienda maneras de cómo minimizar esas restricciones. El análisis se enfoca en (a) el marco jurídico para la institución fronteriza principal, (b) asuntos institucionales en cuanto a la administración de Aduanas, su capacidad organizacional, y

¹⁴⁰ <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=SV,NI>.

¹⁴¹ *Id.*

operaciones, (c) otras instituciones públicas participantes en la facilitación del comercio, incluyendo el Ministerio de Agricultura y Salud, la Policía Nacional, y su papel en la facilitación del comercio, y (d) recomendaciones principales para mejorar la facilitación del comercio en Nicaragua.

B. MARCO JURÍDICO

El estado del derecho es una de las áreas menos problemáticas de la facilitación del comercio en Nicaragua. Es de suma importancia para que se de la facilitación del comercio que el marco jurídico provea lo siguiente: (a) estructuras de autoridad adecuadas y coherentes para las instituciones esenciales en asuntos relacionados con el comercio, y (b) reglamentos y procedimientos claramente establecidos para la implementación de estas autoridades que equilibren la facilitación con el control. El marco jurídico de Nicaragua esta establecido a manera de permitir un sistema comercial ordenado y funcional. Aduanas como las demás instituciones de apoyo, y en particular la Policía Nacional y los ministerios de agricultura, salud y economía están investidos con la autoridad suficiente para desempeñar sus funciones en la facilitación eficiente y segura del flujo de bienes y servicios. La ley, en particular, enviste de autoridad apropiada a todas las actividades esenciales de Aduanas, incluyendo a su personal, integridad, tramitaciones, automatización y adjudicación. Las áreas de importancia en cuanto a las mejoras legales incluyen los pasos para facilitar la implementación del CAFTA.

1. Autoridad Legal en Apoyo a la Facilitación del Comercio

En general existe una autoridad adecuada y coherente para facilitar los flujos de comercio bajo la ley nicaragüense. Tanto la Ley como los reglamentos de implementación que rigen las Aduanas de Nicaragua son el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) III y el Reglamento Del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA). La Ley Centroamericana sobre el Tránsito por Aduanas rige el tránsito a través de Nicaragua. Además del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y CAFTA, Nicaragua también ha firmado acuerdos de libre comercio con la República Dominicana, Méjico y Panamá. (Esta actualmente en negociaciones con la Unión Europea, Taiwán, Canadá, Chile, Colombia, y Venezuela)

Como se averiguó durante las entrevistas realizadas para la evaluación, Nicaragua promulgó las leyes para otorgarle a Aduanas autoridad adicional y complementar la legislación regional, incluyendo (a) la Ley de Auto despacho, la cual extiende la presentación de la auto declaración y (b) La Ley 42, que cubre las sanciones y demás acciones relativas a fraudes contra Aduanas. Además acompañan a la ley específica de Aduanas otras leyes dentro de los códigos de otras instituciones que incluyen trámites o acciones aduaneras.¹⁴² Estas leyes le dan a Aduanas y a las instituciones de apoyo amplia autoridad para desempeñar sus funciones. Las líneas de autoridad están claras. Aduanas tiene la autoridad de reglamentar el despacho y movimiento de los bienes que cruzan las fronteras. Aduanas posee facultades policiales limitadas, éstas son administradas por la Policía Nacional. Sin embargo, Aduanas tiene la autoridad para controlar los “puntos ciegos” en las fronteras y de llevar a cabo actividades de vigilancia. Los funcionarios de Aduanas no están armados, y en caso de contrabando, trabajan con la Policía Nacional.

¹⁴² Esas secciones están siendo incorporadas a la legislación complementaria de CAUCA, la cual esta en su versión preliminar actualmente, pero cuando sea completada será presentada ante la Asamblea Nacional de Nicaragua.

La administración, operaciones y procedimientos aduaneros están respaldados por una autoridad legal. La Ley, en particular, estipula que Aduanas reciba el 3 por ciento de los ingresos cobrados para su presupuesto, así como una parte de las ganancias generadas por los decomisos y sanciones. Adicionalmente, los entrevistados expresaron que la ley estipula que Aduanas puede establecer cargos por servicios; sin embargo hasta el momento Aduanas no se está beneficiando de estas disposiciones.

El personal versado en la materia le informó al equipo evaluador que la ley estipula que Aduanas tiene autoridad para la administración del personal, incluyendo las funciones de reclutamiento, capacitación y retención. Adicionalmente, la ley estipula los incentivos para estimular a los empleados a mantener altos niveles de integridad. Por ejemplo, la ley nicaragüense estipula que los funcionarios de Aduanas que identifican una infracción específica pueden recibir una parte de las ganancias. Hay también un Código de Conducta escrito que prohíbe el soborno, y se incentiva al público a que denuncie cualquier caso en que un empleado solicite algún cargo para facilitación del despacho. Esta ley estipula el despido con causa.

La ley brinda el fundamento legal para la tramitación eficiente de los bienes según las normas internacionales. Los trámites aduaneros están de conformidad con la Convención de Kyoto sobre la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Aduanas utiliza el Sistema Arancelario Centroamericano, el cual está basado en el Sistema de Clasificación Armonizada de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). En el mes de septiembre de 2002, Aduanas implementó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, Acuerdo de Valoración (GATT)/OMC. La ley estipula la tramitación previo al arribo y la declaración transmitida electrónicamente para ser reconocida como el documento legal. Nicaragua se hizo miembro de la OMC en 1995 y también es miembro activo de la OMA.

Aduanas posee un proceso para que los importadores soliciten fallos vinculantes para la clasificación de artículos, que al ser recibidos deben ser publicados en el Diario Oficial a costa de la parte solicitante y es vinculante para esos productos. A veces los fallos se coordinan con la OMA, (Nicaragua y Costa Rica son los únicos países miembros de CAFTA que tienen fallos vinculantes, un requisito del tratado de libre comercio.)

Todas las leyes, reglamentos y circulares administrativas, incluyendo los fallos vinculantes se publican en el sitio Web de Aduanas (<http://www.dga.gob.ni/>).

El CAUCA III estipula un proceso de apelaciones eficiente, y las apelaciones son manejadas al nivel más bajo posible. El importador tiene derecho a una revisión administrativa y puede solicitar a los tribunales más revisiones.

Los entrevistados indicaron que las sanciones son razonables y están bien definidas. Los errores secretariales se cubren con sanciones que fluctúan entre \$5 a \$50. Las sumas sustanciales se dejan para las sanciones más fuertes, y pueden ser por ejemplo la pérdida de ingresos más dos veces el valor de la mercadería. Las sanciones penales incluyen la pérdida de ganancias más tres veces el valor de la mercadería y hasta 6 años de prisión.

Las personas estrechamente vinculadas con el sistema de Aduanas enfatizaron que la ley regula efectivamente la seguridad de los bienes en el sistema comercial al proveer disposiciones

coherentes y efectivas para el manejo de los bienes restringidos, y estas restricciones se publican en manuales. Las armas, bienes de uso doble y materiales con grado de arma se controlan a través de licencias o están prohibidas como productos de importación/exportación.

Los reglamentos nicaragüenses rigen adecuadamente a la comunidad de agentes. Los versados en esta área expresaron que los agentes pasan un examen y se les otorga una licencia, y que esta licencia puede ser suspendida por un período de tiempo o revocada con causa justificada.

2. Asuntos Legales que Deben Abordarse

En general, el marco jurídico no constituye un impedimento a la facilitación del comercio o control; sin embargo, se deben abordar ciertas limitaciones.

Los entrevistados se refirieron en particular al hecho que el procesamiento penal es un factor limitante. Los tribunales son débiles en sus procesos por infracciones a la ley de Aduanas, y la Dirección de Aduanas prefiere lidiar con los casos bajo las disposiciones de sanciones administrativas. El umbral para las sanciones penales es demasiado alto, ya que las infracciones no constituyen material penal a menos que excedan los \$50,000. Este nivel permite abusos. En general, si se lleva un caso ante los tribunales, no se sanciona al infractor de acuerdo con lo estipulado en la ley.

Aduanas no tiene autoridad para detectar y decomisar bienes que se sospechan están en violación de las disposiciones de propiedad intelectual, y solamente puede arrestar por sospecha de violaciones a ésta área con base en una orden judicial. Los entrevistados describieron casos en que Aduanas detectó posibles infracciones y las trajo a la atención del propietario pero no hubo interés en obtener una orden judicial. Esta área necesita abordarse.

El financiamiento para la modernización y operaciones de Aduanas esta estipulado en la ley, pero desde el 2001 estos fondos no han estado a disposición de Aduanas según son requeridos. Este factor limitante debe abordarse a manera de otorgarle a Aduanas el financiamiento adecuado para modernizar sus funciones.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Aduanas es una entidad dentro del Ministerio de Hacienda pero que funciona como una entidad autónoma. La organización la dirige un Director General y dos sub directores. Un sub director cubre las funciones administrativas, el otro esta a cargo de las áreas técnicas. Actualmente esta conformada por 820 empleados; 380 asignados a las oficinas centrales, desde donde se supervisan todas las funciones. Los 440 restantes están asignados a las 13 oficinas de campo y zonas francas. El presupuesto se administra en las oficinas centrales, pero cada puesto de Aduanas posee un pequeño fondo en efectivo para operar.

La política comercial de Nicaragua esta enfocada en la promoción del comercio internacional, e incluye funciones aduaneras eficientes y modernas. En los dos últimos años se le ha confiado a Aduanas la agilización de sus funciones y la transparencia en sus procedimientos operacionales, y como resultado se han obtenido mejoras. Las auditorias que antes tomaban tres meses se han reducido a dos días, las demoras de hasta tres semanas para algunos procedimientos se han reducido a únicamente unas cuantas horas. Empero, la capacidad sigue baja, y queda mucho

trabajo por hacer. Las prioridades claves incluyen (a) un fondo incrementado, especialmente para salarios y equipo, (b) entrenamiento práctico adicional en valoraciones, (c) asistencia para promover e instar la cooperación entre todos los que están en el campo, y (d) un enfoque en la creación de un entorno más amigable con los usuarios y más transparente.

1. Administración y Operaciones Aduaneras en Apoyo de la Facilitación del Comercio

a. Administración de Aduanas

La visión de Aduanas consiste en proveer servicios eficientes estandarizados, al mismo tiempo que busca el equilibrio entre control y facilitación. Aduanas tiene una administración moderna y una estructura organizacional que incluye las siguientes divisiones: técnica, operaciones, modernización, administración, control de calidad, ejecución de la ley, asuntos internacionales, gestión de riesgos, y apoyo de usuarios.

La coordinación de Aduanas con otras instituciones gubernamentales, el sector privado y sus contrapartes internacionales es adecuada tanto en las fronteras como en las oficinas centrales. En la mayor parte de los casos, los funcionarios en las fronteras trabajan en la misma oficina utilizando el concepto de ventanilla única para el procesamiento de la carga comercial. Es más, las instituciones están trabajando para integrar aun más los trámites. La cooperación de Aduanas con el sector privado es fuerte. Aduanas se reúne frecuentemente con grupos de la industria y el comercio para promover la transparencia y mejorar el proceso. La cooperación demostrada por Aduanas con sus contrapartes de Honduras y Costa Rica es buena. Aduanas está trabajando con las autoridades de las aduanas de Honduras para proveer un enfoque más ágil al procesamiento en los puntos fronterizos, para luego implementar la Unión Aduanera plena. Las estaciones Fronterizas con Honduras operan actualmente 24 horas al día los 7 días de la semana.

Aduanas ha logrado mejorar sus recursos humanos, personal y capacitación. En el 2002, Aduanas implementó un nuevo proceso de contratación que requiere que los candidatos interesados tomen un seminario de tres meses de duración y que pasen seis módulos específicos. Los candidatos exitosos reciben un diploma y quedan registrados en la base de datos de Aduanas de donde los seleccionan. Durante el proceso de capacitación no reciben salario ni tampoco se les garantiza un empleo al terminar el entrenamiento. De la clase más reciente únicamente el 20 por ciento de los candidatos recibieron su diploma. Siempre que queda una vacante se considera primeramente al personal dentro de la institución, y luego los nuevos reclutas llenan las posiciones dejadas por los que ascendieron a otros puestos. Respecto a la educación continuada, se ofrece capacitación tanto dentro de Aduanas como en otras organizaciones externas. Los funcionarios de Aduanas han recibido capacitación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la OMC, Argentina, Canadá, España, y los Estados Unidos, en donde varios funcionarios han participado en capacitaciones en el *U.S. Federal Law Enforcement Center*. Por ejemplo, el personal ha asistido a cursos ofrecidos por Aduanas de los Estados Unidos sobre la automatización de Aduanas en el Centro Federal de Ejecución de la Ley (*Federal Law Enforcement Center*).

Los puestos en Aduanas se consideran deseables debido a la estabilidad laboral y a las oportunidades de capacitación que mejoran el potencial de trabajo en otras instituciones. Pese a que los salarios son bajos (el salario de un inspector promedio asciende a aproximadamente \$300

mensuales) la rotación de personal es relativamente baja con aproximadamente un cinco por ciento de tasa de atrición anual. Existen descripciones de puestos por escrito con base en el Código Laboral y la función específica de Aduanas, que incluyen requisitos de nivel de educación y salario.

Aduanas ha mejorado la integridad de la institución, y esto no se considera un asunto importante. El proceso de contratación ha ayudado. Así mismo, se ha instado al público a que informe sobre casos de soborno. Todo el personal operativo de Aduanas lleva puesto su uniforme y porta insignias de identificación, y el personal administrativo porta insignias también.

b. Procedimientos

Aduanas esta trabajando para agilizar y simplificar sus procedimientos. En el 2003, Aduanas manejó aproximadamente 157,000 transacciones de importación y 50,000 de exportación. En el 2004, se eliminaron 10 trámite innecesarios. En el 2003, se eliminaron por lo menos seis documentos para la importación y cinco para las exportaciones, resultando en la agilización del proceso. Todo el personal posee su manual de procedimientos, y los procedimientos están colocados en el sitio Web de Aduanas para ser revisados por las partes interesadas.

El sistema de gestión de riesgos esta incipiente, pero dentro de la región es el segundo después de El Salvador. El sistema se creó en el 2003 y ha disminuido grandemente las tasas de inspección y ha aumentado las tasas de discrepancia, conllevando a unos ingresos adicionales de aproximadamente \$500,000. Los entrevistados arguyeron que con base en una mejor selección enfocada, la Oficina de Aduanas en Managua, la cual provee el 60 por ciento de todos los cobros de Aduanas, ha excedido las metas de cobros proyectados en meses recientes y en general a partir del 2001, el cobro de ingresos ha aumentado en un 50 por ciento. Aduanas continúa trabajando para lograr mayores reducciones y mayor énfasis en las verificaciones posteriores y las auditorias posteriores enfocadas. El grupo de riesgos esta compuesto por ocho funcionarios (algunos de ellos capacitados por las Aduanas de Canadá). El equipo analiza los patrones comerciales y crea perfiles de riesgo de los artículos y de los importadores. El sistema asigna al funcionario que va a inspeccionar de manera aleatoria, lo que reduce la oportunidad de corrupción. Los bienes que se considera imponen un riesgo de ingresos son los bienes eléctricos, vestimenta y calzado, cigarros, licor, y repuestos de automóviles. También hay perfiles de riesgo para los artículos que no imponen un riesgo de ingresos, como los bienes de uso doble que se pueden utilizar para la fabricación de armas, y los bienes prohibidos, tales como artefactos o especies en peligro de extinción.

Se ha visto cooperación en la distribución de la información y en la recolección de inteligencia entre Aduanas y la Policía, tanto a través de las fuentes locales como regionales, con el propósito de crear una mejor base de conocimiento. Este proceso ha promovido una mejor selección enfocada para la inspección de la carga y el proceso de auditorias posteriores. Los equipos de riesgo centroamericanos se reúnen mensualmente para compartir información y discutir los casos de estudio. También se recibe información de otras entidades gubernamentales tales como la Policía Nacional y la autoridad tributaria. Se generan perfiles que se utilizan para realizar las inspecciones físicas enfocadas o para programar a los importadores para una auditoria posterior.

Las regulaciones para los agentes aduaneros son suficientes de acuerdo a aquellos estrechamente vinculados con este tema. Todas las declaraciones que superen los \$1,000 y fuera del MCCA requieren el uso de un agente. Hay aproximadamente un total de 120 agencias de agentes aduaneros que deben tener a un agente con licencia en el sitio. Además de las licencias y de los exámenes, se requiere que los agentes aduaneros depositen una fianza. Algunos agentes son considerados excelentes, y otros, sacan ventaja de su conocimiento del sistema de Aduanas y sus debilidades para beneficiar a sus clientes. Pueden ocurrir suspensiones de licencias, pero esto se hace a través del Ministerio de Hacienda y es un proceso complejo y pocas veces utilizado. Se debe agilizar el proceso de suspensión.

c. Operaciones de Campo: Instalaciones del Interior en Managua

La instalación de Aduanas en Managua que genera aproximadamente el 60 por ciento de todos los cobros de ingresos de Aduanas, esta bien diseñada y administrada. Posee una ventanilla específica para el trámite de declaración. El personal tiene contacto limitado con los viajeros. Únicamente Aduanas esta presente en el sitio, aun cuando personal de la Policía y de Agricultura trabajan en las bodegas. Con la nueva iniciativa de riesgo enfocado y bajando la tasa de inspecciones y revisiones, Aduanas de Managua ha logrado exceder de manera regular y significativa las metas de ingresos establecidas.

De acuerdo con los entrevistados, el personal de 120 empleados de Aduanas recibe aproximadamente a 4,500 cargas mensualmente. En promedio, el personal despacha de inmediato un 60 por ciento, examina físicamente un 26 por ciento, revisa los documentos de inmediato de otro 10 por ciento, y sujeta a un 4 por ciento a una post verificación por parte del departamento de auditoria. Las inspecciones se realizan en las bodegas de Aduanas.

Managua provee un servicio adecuado al ofrecer sus servicios durante las horas laborales regulares sin cargo y después de las horas laborales normales por una cuota reembolsable.

d. Operaciones de Campo: Aeropuerto

Las operaciones de Aduanas en el aeropuerto son adecuadas. El personal de 59 empleados del aeropuerto recauda el 15 por ciento de los ingresos de Aduanas al nivel nacional, obteniendo el segundo lugar en recaudaciones después de Managua. El trabajo esta aumentando. Las recaudaciones sobre importaciones por courier se han cuadruplicado en los últimos dos años con la adición de tres compañías de courier más. Aduanas del aeropuerto recibe 150 declaraciones de carga diarias de los dos o tres vuelos de carga diarios. Parte de las instalaciones han estado bajo una remodelación mayor.

Aduanas tiene tasas de inspección respetables de aproximadamente 20 a 30 por ciento. La mayor parte de los bienes se despachan dentro de las 24 horas de su arribo. Los bienes que no requieren inspección se despachan al recibir las declaraciones con los derechos cancelados.

Según lo que se pudo constatar durante las visitas al sitio, los bienes que llegan por courier no se demoran innecesariamente. (La nueva instalación viene con una máquina de rayos X, pero todavía necesitan más equipo) Los documentos y paquetes que llegan por courier que no exceden los \$50 se despachan de inmediato. Los paquetes valorados entre los \$50 a \$1,000 se despachan aproximadamente dos horas después bajo el proceso informal utilizando el formulario LAD011

con los derechos pagados al día siguiente. Todos los paquetes que exceden los \$1,000 deben pasar por un proceso de declaración, pero generalmente se despachan dentro de 24 horas. En la última mitad del 2004, se ha planificado tener un módulo para los courier y esta instalación remodelada va a tener espacio para que las compañías de courier almacenen sus paquetes en áreas seguras separadas. Los resultados de estos esfuerzos se desconocen todavía. El BID está financiando el módulo, renovación y equipo de rayos X para el courier que debería resultar en un proceso más eficiente.

e. Operaciones de Campo: Cruces Fronterizos Terrestres

La inspección realizada en el cruce fronterizo de Peñas Blancas demostró que ofrece un servicio adecuado y que su personal de 55 empleados cubre aproximadamente 200 a 250 vehículos de importación y exportación comercial diarios. En los últimos seis meses, Aduanas ha progresado en la simplificación de sus trámites y en la agilización del flujo. El tiempo de despacho se ha reducido de tres horas a 25 minutos. El importador tiene la opción de pasar por aduanas ya sea en Managua o en Peñas Blancas. De éstos aproximadamente un 25 a 35 embarques se despachan en Peñas Blancas con una tasa del 25 por ciento de inspecciones. Los tiempos de despacho en casos de inspecciones físicas son de aproximadamente una hora. Los tiempos de despacho sin inspecciones duran aproximadamente entre 10 a 25 minutos.

Las operaciones en Peñas Blancas permiten visualizar como será la transición hacia una Unión Aduanera completa. Los funcionarios de Aduanas de Honduras, Guatemala, y El Salvador ocupan la oficina de tránsito junto al personal de Nicaragua. Estos oficiales procesan los documentos presentados para los bienes en tránsito con destino a sus respectivos países.

f. Seguridad

No existe un problema importante en el área de seguridad de la carga, y hay muy pocos casos de robo de carga en Nicaragua. Tampoco es un factor de preocupación en cuanto a las inspecciones de carga ya que estas se efectúan en las bodegas de Aduanas.

Existe cierta autoridad policial en Aduanas, y sus funcionarios están facultados para realizar algunas actividades de vigilancia en las carreteras y controlar las áreas verdes/puntos ciegos en la frontera. Sin embargo, están renuentes a tomar acción propia debido a que no portan armas. Aduanas depende de la Policía Nacional o del Ejército para que les asistan.

2. Asuntos Administrativos y de Operación de Aduanas que deben abordarse

El fuerte sub financiamiento del presupuesto de Aduanas está bloqueando su modernización. El presupuesto de operaciones actual de la institución asciende a aproximadamente \$7.2 millones, 70 por ciento del cual cubre salarios. En el 2003, Aduanas recaudó aproximadamente \$200 millones, que da cuenta del 33 al 36 por ciento de todos los ingresos de la nación. De los ingresos cobrados por Aduanas únicamente un 20 por ciento proviene de los derechos, mientras que otro 60 por ciento proviene del impuesto del valor agregado y el otro 20 por ciento del impuesto sobre consumo de artículos tales como licores y cigarrillos. (El impuesto al valor agregado está fijado en 15 por ciento del Costo, Seguros y Flete, o el valor CIF de los bienes.) Por ley, el presupuesto de Aduanas debería aumentarse en tres por ciento de los ingresos recaudados, los servicios cobrados, decomisos y sanciones. Sin embargo, los entrevistados

expresaron que estos fondos no han sido devueltos a Aduanas desde el 2001, con lo que la institución ha sido debilitada fuertemente. En el pasado, cuando Aduanas tenía acceso a estos ingresos, se implementaron los proyectos de modernización. Por ejemplo, la renovación de la estación fronteriza de Peñas Blancas fue financiada por Aduanas con una contribución del 55 por ciento y el gobierno financió el 45 por ciento restante.

Nicaragua enfrenta un serio problema de sub valoración que parte de una pobre capacidad institucional y de una comunidad de negocios que no acata las leyes. Se dice que las facturas de los proveedores de Panamá son las más problemáticas. Sin embargo, en los últimos tres años se ha visto un cambio positivo, y se han recaudado más ingresos gracias a que Aduanas ha mejorado su capacidad para abordar este problema mediante capacitación en valoración ofrecida por OMA y funcionarios canadienses. España, la República Dominicana y Argentina han ofrecido capacitaciones sobre varias funciones adicionales.

La capacidad de Aduanas relativa a funciones especializadas, incluyendo valorización, gestión de riesgos, y post auditorias, es inadecuada. Para lograr evolucionar hacia unas Aduanas modernas enfocadas a lograr un equilibrio entre facilitación y control, resulta esencial crear estas funciones especializadas. Al presente, se considera que la comunidad de negocios no acata las leyes, y la sub valoración impone un riesgo serio. Aduanas puede combatir este problema mediante un mayor desarrollo de funciones de gestión de riesgos y de post auditorias. La función de post auditoria actual esta siendo reestructurada debido a su ineffectividad, en parte debido a la falta de personal. Doce auditores están asignados a la sección de post auditorias cuando se necesitan 30 para efectuar el trabajo. Hay disponibles únicamente cinco funcionarios para la revisión de documentos cuando en realidad se necesitan 20. Esta estructura de dotación de personal actual puede completar únicamente un total de 70 auditorias anuales. Esta situación se ve agravada por la reducción en el número de inspecciones físicas. El proceso se ha estado mejorando mediante la simplificación, de manera que la mayor parte de las auditorias serán menos intrusivas y conducidas conjuntamente con los auditores de impuestos internos, con quienes se comparte información.

La infraestructura clave de Aduanas necesita inversión. Por ejemplo, el obstáculo principal para un procesamiento eficiente en las instalaciones aeroportuarias es el sistema inadecuado de recepción de mercadería. En la instalación de Managua, no existen instrumentos claves para reducir el fraude, incluyendo las básculas para pesar la carga entrante y saliente para confirmar el peso del paquete y las cámaras en la bodega del aeropuerto. Así mismo, se utiliza un sistema manual de localización de carga cuando en realidad esta función debería estar automatizada. Otro ejemplo, de ineficiente infraestructura aduanera es la falta de pavimentación en Peñas Blancas, en donde el área de estacionamiento es lodosa y prácticamente intransitable.

Aduanas carece de un sistema de TI, en términos de software, equipo y personal. Con respecto a los programas de software el, "Sistema Automatizado para Datos de Aduanas," o ASYCUDA ha estado en uso a partir de 1992 y el sistema actual es la versión ASYCUDA ++ v.117. Esta versión limita la capacidad de Aduanas para manejar con eficiencia los bienes comercializados, y Aduanas quisiera implementar la versión nueva de ASYCUDA World. ASYCUDA World es la aplicación modular basada en el Internet, de sistema abierto que cuesta \$90,000 incluyendo los capacitadores y personal técnico. Con respecto al personal a Aduanas le falta financiamiento y capacitación para el personal de TI. Actualmente hay 17 empleados, incluyendo a los cuatro

programadores. No hay fondos para cursos de capacitación adicionales como por ejemplo en administración de base de datos tan necesarios. Adicionalmente, los salarios tan bajos del personal de informática conllevan a tasas altas de rotación de personal.

Aduanas carece de la capacidad de conducir un despacho electrónico completo debido a la inadecuada infraestructura de conexión de Internet. Las declaraciones se transmiten por el Internet, pero no reciben la notificación de liberación electrónicamente. No hay transmisión electrónica de manifiestos aunque existen planes de implementación una vez que todas las áreas estén en línea y se puedan comunicar vía satélite, lo que se espera sea una realidad para finales de 2004 (sin embargo, no se habían hecho las actualizaciones al momento de escribir este informe). La Costa Atlántica no está automatizada. Las fallas de comunicación con las zonas fuera de Managua son frecuentes debido a que la comunicación por microonda se interrumpe cuando caen tormentas fuertes. Las zonas francas no están automatizadas y parecen estar reacias a automatizarlas. Recientemente, recibieron instrucciones de automatizarse para finales de 2004 so pena que Aduanas quitaría el personal apostado en el sitio (nuevamente, no hubo actualización).

Por último, respecto a la TI, Aduanas carece del equipo apropiado. Posee aproximadamente 140 estaciones de trabajo para servir al país en su totalidad. En 1998, el BID proveyó \$500,000 para estas computadoras, pero ahora están desactualizadas. No hay fondos para mejorar este equipo ni para proveer otro necesario, tal como un servidor central para mantener los perfiles. Actualmente, toda información “tipo servidor” permanece en una estación de trabajo.

Respecto a las instalaciones del laboratorio de Aduanas, éstas también necesitan mejoras. El laboratorio es pequeño y está ubicado en un contenedor de embarque. No tiene el personal suficiente ni el equipo necesario. La instalación necesita equipo y recursos para determinar con más certeza la clasificación apropiada de los bienes y para determinar las áreas de interés o peligro. Actualmente solo dos empleados trabajan en el laboratorio, bajo condiciones difíciles y de hacinamiento, sin el equipo moderno necesario para desempeñar las funciones requeridas. En algunos casos, las muestras se envían a Méjico y a los Estados Unidos para su análisis, lo cual resulta caro y tardado.

La ejecución de las sanciones impuestas por Aduanas es prácticamente inoperable. Aun cuando Aduanas ha establecido procedimientos eficientes y transparentes para imponer sanciones, los tribunales no tienen la voluntad para enjuiciar los casos penales. Como resultado, Aduanas se ve forzada a alterar de manera significativa los casos de sub valoraciones burdas, de un caso de valoración criminal a una acción administrativa, con el único objetivo de perseguir a los infractores.

Los requisitos complicados, intensivos y engorrosos de supervisión de Aduanas causan costos y demoras significativas al tránsito de los embarques en las zonas francas. Por ejemplo, las regulaciones requieren que un guarda de Aduanas, pagado por el usuario, acompañe todos los movimientos en la zona franca. Este reglamento afecta muchos embarques ya que los bienes se procesan y transfieren comúnmente a través de varias zonas. Otro problema es la falta de automatización en los trámites y documentos de la zona. Sin embargo, para finales de 2004 se esperan ganancias en eficiencia, cuando los operadores de las zonas francas le provean el equipo

y capacidad de comunicación a los funcionarios de Aduanas en el sitio. Los resultados de este esfuerzo todavía no están disponibles.

En algunas ubicaciones las horas de servicio no son las adecuadas. Por ejemplo, en el cruce fronterizo de Peñas Blancas, Aduanas atiende únicamente de 6:00 a.m. a 8:00 p.m. Esto se debe a la falta de voluntad de Costa Rica de ampliar sus horas de operación.

Las operaciones de tránsito son inadecuadas. Todavía hay una sobre dependencia en los documentos y los sistemas de procesamiento automatizado de las Aduanas en la región no están armonizados ni conectados. Por lo tanto, los movimientos en tránsito, que supuestamente debería viajar sin problemas una vez llegan a la frontera exterior de la Unión, tienen que ser alimentados en cada uno de los sistemas nacionales al ingresar y al partir, lo que desacelera los movimientos. Se necesita un sistema de tránsito integrado centroamericano.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Instituciones Públicas de Apoyo

Aun cuando Aduanas es la institución ejecutora principal respecto al movimiento de bienes, todo sistema comercial eficiente depende de un proceso interdependiente que incluya a otras instituciones del gobierno relacionadas con el comercio y a los usuarios del sistema. Sus capacidades y desempeño puede resultar en costos (o ahorros) significativos dentro del sistema comercial y una facilitación comercial óptima depende de sus actividades y participación.

Las instituciones públicas más importantes involucradas en la facilitación del comercio incluyen a los Ministerios de Agricultura, Salud y Economía; CETREX (institución de procesamiento de las exportaciones); La Policía Nacional Civil (PNC); Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), que es la entidad regional de normas agropecuarias; y la entidad de Derechos de Propiedad Intelectual (DPI). Cada una de estas organizaciones juega un papel en el sistema comercial y cada una tiene un impacto significativo en los costos de transacción comercial.

El gobierno de Nicaragua reconoce que mejorar la facilitación del comercio es una necesidad. Sin embargo, ha dirigido sus esfuerzos principalmente en dirección de la modernización de las Aduanas, aun cuando, de acuerdo con los entrevistados, un 20 por ciento de todas las exportaciones e incluso más importaciones requieren de la revisión por parte de otras instituciones, tales como el Ministerio de Agricultura (MAGFOR) y el Ministerio de Salud (MINSAL). Estas otras instituciones no han sido incluidas en las iniciativas de facilitación, debido a la falta de recursos o a la incapacidad del gobierno para reconocer sus funciones críticas. Toda estrategia de facilitación significativa debe incorporar todos los eslabones de la cadena comercial para causar un impacto real en el entorno de comercio en general. Estas otras instituciones en la cadena comercial tienen capacidad limitada para modernizar sus procedimientos debido a la escasez de personal, limitaciones presupuestarias, capacidad técnica limitada, y a la falta de innovación y toma de decisiones al nivel funcional. Como resultado, el comercio se moviliza más lentamente y a un costo más alto de lo necesario.

Los temas que se relacionan con el apoyo que da Nicaragua a las instituciones del sector público incluyen (a) la reducción de demandas y procedimientos complicados e innecesariamente

burocráticos en el proceso de importación/exportación para una mayor seguridad, entrega más rápida, y menos costos para el comerciante; (b) la adopción de un enfoque orientado hacia la empresa, el cliente; (c) una política de disseminación de la información sobre procedimientos y requisitos para la comunidad de negocios; y (d) cooperación público-privada para resolver los problemas o desarrollar procedimientos ágiles.

a. Comité del Presidente sobre Competitividad

El Comité del Presidente sobre Competitividad, bajo el MIFIC, comenzó recientemente las reformas administrativas para mejorar, por un amplio margen, el clima de negocios.

i. Esfuerzos del Comité en Apoyo de la Facilitación del Comercio

Este es un programa excelente cuyo objetivo consiste en cortar los costos y el tiempo para cualquiera que desee establecer y conducir negocios como comerciante internacional e incluye todos los aspectos desde la colocación del pedido hasta la entrega de la mercancía. Solamente a través de un enfoque de esta naturaleza podrá la modernización y simplificación lograr un impacto significativo y sostenido en el entorno comercial. El personal compuesto por tres miembros dedicados a este proyecto esta desarrollando un plan de trabajo y sostuvo su reunión de arranque con el sector privado para determinar cómo se debe organizar el proyecto y cómo mejor utilizar las alianzas estratégicas existentes dentro del sector empresarial. El comité esta incluyendo a otras instituciones públicas reguladoras del comercio.

ii. Asuntos del Comité que Abordar

Resulta imperativo que la comunidad de donantes apoye este proyecto, porque a través de él, Nicaragua podrá ofrecerse como un socio comercial previsible, confiable y eficiente, con reglas simples y claras para invertir, importar y exportar.

b. Ministerio de Economía: CETREX

CETREX fue creado en el 2001 a fin de ayudar a agilizar el proceso de exportaciones y mover mayor número de jugadores y productos básicos a través del mercado. La meta consiste en establecer a CETREX como un centro de ventanilla única para todas las transacciones de exportación (con excepción de las zonas francas). CETREX fue fundado mediante un préstamo de \$300,000 del BID.

i. Esfuerzo de CETREX en apoyo de la Facilitación del Comercio

La Junta Directiva de CETREX esta conformada por partes interesadas de los sectores público y privado y es un ejemplo del trabajo conjunto entre el sector comercial y gubernamental para diseñar un proceso de exportación más facilitador. El proceso de tramitación de CETREX toma únicamente de 10 a 30 minutos y cubre sus costos de operación en Nicaragua mediante las cuotas cobradas.

ii. Asuntos de CETREX que deben abordarse

La meta de CETREX de una ventanilla única esta lejos de ser una realidad. No se espera que ocurra la integración e interacción de la comunidad exportadora con las instituciones públicas apropiadas totalmente automatizadas sino hasta la fecha límite de 2005.

Uno de los impedimentos más significativos es la incapacidad de reingeniar el proceso documental antes de computarizar todo. Al presente, únicamente los certificados de origen y los certificados de exportación de MAGFOR se pueden obtener a través del sistema. El exportador todavía tiene que conseguir los demás formularios aplicables a grandes segmentos de la comunidad exportadora, tales como productos de pesca, madera, y farmacéuticos directamente de la institución emisora.

CETREX no está enlazada electrónicamente a los exportadores. Los documentos en papel se deben llevar a una de las 10 oficinas de CETREX ubicadas a lo largo del país para su procesamiento. Uno de los 22 empleados de CETREX alimenta los datos manualmente y luego los transmite electrónicamente a Aduanas. En Aduanas no procesan la transmisión electrónica sino hasta que el embarque está físicamente en la frontera. Luego Aduanas debe seguir con su proceso regular de aceptación y selección.

Las cuotas de CETREX son relativamente altas. La ventanilla única de El Salvador cobra una cuota global de \$4 por transacción sobre un total de aproximadamente 145,000 transacciones anuales. Sin embargo, CETREX, ofreciendo un servicio mucho menos amplio, cobra entre \$3 a \$31 dependiendo del valor de la exportación.

CETREX no elimina los requisitos de presentación para los embarques comerciales de bajo valor de exportadores ocasionales. Por ejemplo, un embarque de zapatos de solo \$43 resultó en una cuota de \$10 para CETREX. Esto es un desincentivo de cumplimiento significativo e insta a la actividad en el mercado negro.

Aun cuando la administración de CETREX está comprometida con el proceso, los gastos de programación y las limitadas capacidades técnicas están obstaculizando el progreso seriamente. En una base nacional y regional, la comunidad de donantes y los países mismos deben buscar las “mejores prácticas” para emularlas, y adoptar tanto como sea posible de los mejores ejemplos que existen, para luego adaptarlos al ambiente local. Este enfoque vendría a reducir drásticamente los costos y demoras en la creación de un régimen comercial más facilitador.

c. Ministerios de Agricultura y de Salud

Las instituciones públicas de apoyo generalmente enfatizan y consideran la función de control como su responsabilidad primordial por sobre la de facilitación. Al presente, dos de las instituciones principales que ejercen control regulador significativo sobre segmentos de la comunidad empresarial, como son MAGFOR y MINSAL, no están llevando a cabo ningún esfuerzo por simplificar y armonizar sus procedimientos. Como resultado, procedimientos largos, complicados e innecesariamente burocráticos continúan agregando demoras y costos a las transacciones, afectando de manera especial a las empresas pequeñas y medianas con capacidad limitada para absorber los costos y tiempo requeridos. La documentación y trámites excesivos desaniman a los nuevos ingresantes al mercado.

MAGFOR es responsable de garantizar la seguridad de los alimentos tanto procesados como crudos para consumo humano y agrícola que ingresan y salen de Nicaragua. Esto incluye visitas al sitio de las instalaciones de producción extranjera a fin de certificar que el producto importado ha sido producido o cultivado bajo condiciones sanitarias, el registro de los productos controlados, y la emisión de los permisos de importación para éstos mismo artículos. Los

registros realizados por MAGFOR tienen una validez de 10 años, y cuestan \$250 cada uno, y se requieren para el alimento animal y los productos veterinarios, y químicos utilizados por la industria agrícola. De acuerdo con los entrevistados, aproximadamente 2,500 se emiten anualmente, y los períodos de aprobación fluctúan entre 1 a 2 meses. En cuanto a las exportaciones, esta institución emite los certificados SFS que requieren los países importadores. Con la implementación plena del MCCA, los requisitos de aproximadamente 500 productos actualmente controlados por MAGFOR, se reducirán o eliminarán. Aproximadamente unos 150 productos han sido seleccionados como productos que no requieren autorizaciones de importación. MAGFOR tiene un personal de 500 empleados para manejar estas responsabilidades, con 350 de éstos posicionados en el campo.

El registro de los productos farmacéuticos, alimentos y medicinas manejado por el MINSA fue simplificado para los productos centroamericanos en noviembre de 2002. Tales productos importados por Nicaragua pasan por un registro abreviado de “reconocimiento”. Esto permite la aceptación del certificado por las autoridades del país productor en cuanto a la seguridad del producto, en lugar de un análisis de laboratorio. Sin embargo, las 450 a 500 solicitudes mensuales para este proceso toman todavía unos ocho días para ser aprobadas a un costo de \$100 cada una. El proceso de aprobación para las aproximadamente 240 solicitudes de registro mensuales para productos originados fuera de Centroamérica toma un mínimo de 3 meses para su aprobación a un costo de \$500 por rubro. Los registros y reconocimientos tienen una validez de 5 años. MINSA emite aproximadamente 650 cada semana, y su aprobación toma cerca de 2 días. Cada solicitud cuesta \$2. Los cargos por las autorizaciones de importación de MAGFOR, que ascienden a cerca de 150 diarios, dependen del producto y del volumen y fluctúan entre \$3 a \$100 por embarque.

i. Esfuerzos del MAGFOR y del MINSA en apoyo de la Facilitación del Comercio

El BID esta auspiciando un proyecto de \$7.3 millones para armonizar las entidades de seguridad de los alimentos bajo una sola administración. Sin embargo, esto no incluye la revisión de los procedimientos y documentos para determinar el valor agregado al proceso comercializador y la seguridad. Adicionalmente, OIRSA, la organización regional que trata con asuntos relacionados con la salud, apoya la facilitación del comercio al ofrecer servicios de fumigación para el MAGFOR de Nicaragua. Un porcentaje de sus servicios se remite al MAGFOR.

ii. Asuntos del MAGFOR y del MINSA que deben abordarse

MAGFOR y MINSA se ven obstaculizados por el exceso de documentos y procedimientos requeridos, y no hay recursos adecuados para facilitar el proceso a través de la introducción de un sistema automatizado que enlace a la comunidad comercial. Es más, no hay autorizaciones generales que permitan las importaciones repetidas, de costumbre. Además del proceso de registro el MINSA y el MAGFOR deben emitir una autorización de importación para cada embarque entrante. El proceso de autorizaciones se hace manualmente sin una interfase con los comerciantes o Aduanas, y estas autorizaciones las puede emitir únicamente la oficina central. Como resultado, los períodos de aprobación son lentos y a menudo tienen requerimientos complicados. Por ejemplo, las aprobaciones de MAGFOR toman aproximadamente de 1 a 2 días. Adicionalmente, el inspector de campo puede aceptar las autorizaciones para excedentes de

productos de menos de 500 kilos o 1,100 libras. Si se excede esta cuantía, debe obtenerse una nueva autorización de la oficina central.

Los fondos del MAGFOR no son suficientes para llevar a cabo sus programas de capacitación de personal a fin de actualizarlo en las nuevas amenazas y tecnologías, o para la compra de nuevo equipo. Aproximadamente un 50 por ciento del presupuesto de operación (\$2.5 millones) se recauda a través de las cuotas por servicio, otro 50 por ciento de la comunidad donante, principalmente de los Estados Unidos, Taiwán, Dinamarca, y OIRSA. Adicionalmente, los salarios de los empleados son inadecuados, lo cual resulta en altas tasas de rotación y baja experticia. Los inspectores de campo del MAGFOR poseen diplomas de especialización en el campo agrícola, y un 80 por ciento de ellos recibe un salario mensual por debajo del los \$400, y otro 50 por ciento recibe menos de \$250 mensuales. El personal del MINSA recibe incluso menos; los funcionarios técnicos reciben un salario de aproximadamente \$250 mensuales y los administrativos cerca de \$200 al mes.

d. Aplicación de la Ley

La seguridad, tanto en términos de seguridad pública como de seguridad de los movimientos de transporte internacional en Nicaragua, es una de las mejores de la región centroamericana. El país tiene la tasa de criminalidad más baja de la región. Por ejemplo, un entrevistado expresó que en Nicaragua ocurren únicamente 8 robos de vehículos al mes, comparado con Costa Rica donde ocurren 17 al día, El Salvador con 30 al día y en Guatemala aun más. En el 2003, ocurrió únicamente un robo a bancos y en el 2004 ninguno.

La Policía Nacional Civil tiene un total de 6,200 oficiales de alta quienes trabajan para proveer un ambiente seguro en el país. Las unidades de la PNC directamente involucradas en la interdicción nacional del contrabando son la División Anti Drogas y la Policía Comercial. En conjunto conforman una fuerza de aproximadamente unos 300 oficiales —260 dedicados a las drogas y el resto a la interdicción de bienes contrabandeados. La mayor parte de los oficiales anti drogas (100) están estacionados en Managua, con 8 oficiales y 3 equipos caninos en la frontera de Peñas Blancas.

i. Operaciones de la Ley y el Orden en Apoyo de la Facilitación del Comercio

En general, existe una buena cooperación entre Aduanas y la Policía. Aduanas contribuye con aproximadamente \$3,000 mensuales al presupuesto de la Policía Comercial para financiar las actividades contra el contrabando. La Policía comparte la información relativa a un embarque y trabaja con Aduanas para detenerlo. Los oficiales de la Policía Comercial están estacionados en la Unidad de gestión de Riesgos de Aduanas para intercambiar información de inteligencia y ayudar con la selección enfocada. Cuando Aduanas detiene un embarque, la policía realiza las investigaciones y arrestos subsiguientes. La policía trabaja estrechamente con las comunidades para identificar las actividades criminales en curso o probables. Esta cooperación conduce a tomar acciones preventivas que ayudan a suprimir el crimen.

ii. Asuntos de la Ley y el Orden que Deben Abordarse

La visita al sitio reveló que los procedimientos policiales en Peñas Blancas demoran el comercio innecesariamente. El lugar esta sub dotado de personal y mal diseñado, y las operaciones son redundantes y deficientemente ejecutadas. En este cruce fronterizo, se desvía todo el tráfico

comercial hacia una estación de inspección especial, en donde se seleccionan los blancos que van a ser inspeccionados. Una persona, quien esta a cargo de la inspección, también selecciona la carga a ser inspeccionada. El proceso de selección toma aproximadamente dos horas. La tasa de inspección es del 25 por ciento. Los resultados de las inspecciones tampoco son muy alentadores con únicamente un descubrimiento de drogas el año pasado. Una revisión anti drogas se lleva a cabo del otro lado de la frontera antes de la salida del camión de Costa Rica, en instalaciones financiadas también por los Estados Unidos. Prácticamente no se intercambia ninguna o muy poca información entre las dos autoridades nacionales. Existe también la falta de confianza de cada una de las partes en cuanto a la confiabilidad de los resultados de la inspección conducida por la otra parte.

La policía debe balancear la seguridad con el comercio dentro de la Unión Aduanera. Si no, la Unión Aduanera podría resultar en aun más demoras. Con la eliminación de los cruces fronterizos en Honduras, la policía anticipa un impacto negativo sobre el ambiente de seguridad. Como respuesta a esta situación la policía esta contemplando un mayor número de retenes policiales. Por ejemplo, la ruta de Guasaule-Managua tiene al momento cuatro retenes, y la policía esta considerando aumentar el número a 27 bajo la Unión Aduanera.

El contrabando sigue siendo un problema difícil. La policía no ha podido conducir suficiente vigilancia de rutina en las áreas desprotegidas de la frontera (puntos ciegos) debido a la falta de personal. La policía considera que la mayor parte de las operaciones de los contrabandistas se realizan a través de estos puntos. Se debe analizar la efectividad de los sensores en las fronteras a manera de determinar su eficiencia en el control de las más vulnerables de estas áreas.

Los aeropuertos de Panamá imponen un problema significativo. Aproximadamente un 45 por ciento de todos los bienes de consumo para Nicaragua se originan en las zonas francas de Panamá. Se estima que aproximadamente un 85% de estos embarques se han sub valorado significativamente con el propósito de reducir los derechos y las obligaciones fiscales. Se sostiene que las autoridades panameñas no cooperan con la policía ni con Aduanas para establecer el precio real pagado. De ser cierto, el problema es sustancial para toda la región, y deberá desarrollarse una estrategia regional para eliminar o cuando menos reducir este problema.

Se necesita mejor equipo. Existen planes para obtener escáneres de alta tecnología que permitan explorar en este sitio todos los furgones en dirección al norte. Instrumentos tales como densímetros y sondas son necesarios para mejorar los resultados de las inspecciones.

La ejecución judicial resulta inadecuada. La Policía comercial esta a cargo de los esfuerzos gubernamentales de investigación contra la corrupción, incluyendo acusaciones contra funcionarios del gobierno. Sin embargo, debido al estado actual de la judicatura, resulta difícil garantizar su procesamiento. No obstante, el trabajo policial acucioso ha conllevado a enjuiciamientos exitosos. Estas condenas, a su vez, han reducido la corrupción dentro de las instituciones públicas y particularmente en Aduanas.

e. Registro de Derechos de Propiedad Intelectual (DPI)

La oficina de registro DPI en el MIFIC esta compuesta por 25 empleados y dividida en las cuatro categorías principales de registro DPI, cuales son: marcas registradas, derechos de autor, patentes y nuevas variedades de plantas. Las marcas generalmente se registran dentro de los 6 a 9 meses

de su entrega y el costo es de \$50 por rubro. El registro de derechos de autor dura un mes y se paga una suma global de \$40 más una cuota adicional de entre \$20 a \$100 dependiendo del producto. Las cuotas para patentes son de \$200 con un período de procesamiento de 6-meses.

i. Operaciones DPI en apoyo a la Facilitación del Comercio

La Unidad DPI esta comprometida a proteger los derechos de autor y reconoce la importancia de la promoción de la innovación y la creatividad. Nicaragua acata el Acuerdo ADPIC de la OMC, aun cuando serán necesarias algunas modificaciones con el advenimiento de CAFTA. La Unidad de DPI posee una base de datos automatizada para controlar los artículos registrados e información.

ii. Asuntos de DPI que Deben Abordarse

El sistema de base de datos automatizado necesita mejoras. No es lo suficientemente sofisticado para el registro de material visual, lo que resulta altamente beneficioso para las marcas. Así mismo, el sistema no esta enlazado con otros usuarios estatales como Aduanas o la Fiscalía General o incluso la Policía Nacional Civil. Para cumplir con los requisitos de CAFTA DPI será necesario mejorar el equipo para que capture datos visuales y esté enlazado con las oficinas de la ley y el orden.

La protección de los DPI ha sido un asunto espinoso para Nicaragua. En general, la ejecución de la ley es débil e inefectiva ya que las infracciones a la ley son cosa común, particularmente en cuanto a los videos y cintas de sonido. La Unidad de DPI carece de capacidad de ejecución de la ley respecto a este tema, y los pocos fiscales dedicados a los DPI en la Fiscalía no están interesados o no han sido capacitados en asuntos de DPI, lo que conduce a pocos casos enjuiciados. Actualmente, hay aproximadamente siete casos penales esperando juicio, la mayor parte ha estado pendiente por más de un año y algunos por hasta 4 años. El proceso penal es demasiado largo, y a menudo las pocas sentencias dictadas no son conformes.

Debido a las demoras, altos costos e imprevisibilidad de los resultados judiciales, muchos propietarios de artículos DPI registrados tratan de resolver los problemas presentando las quejas ante la oficina de registro de DPI. Una vez recibida la queja, la oficina se reúne con el supuesto infractor y busca un arreglo informal como por ejemplo el pago de los daños o costos de la licencia o la destrucción de los artículos infractores. El año pasado se recibieron 50 quejas las cuales se resolvieron, con la excepción de dos que pasaron a los tribunales debido a la incapacidad de llegar a un arreglo entre el titular y el infractor.

Pese al sincero compromiso de la oficina de registros, se requiere mayor capacitación del personal, la policía, y Aduanas, mediante grupos tales como la Coalición contra la Falsificación y la Asociación de Software Empresarial (BSA).

Al presente, el funcionario de Aduanas apostado en la frontera busca y detiene todo artículo que potencialmente infrinja los DPI, únicamente si hay una orden judicial como resultado de la queja formal de un titular. Bajo CAFTA, Aduanas será responsable del descubrimiento y detención de toda infracción potencial a los DPI tanto para la mercadería entrante como saliente. La Policía Nacional también jugará un papel más importante en este proceso. Se hace necesario proporcionar, tan pronto como sea posible, las herramientas y capacitación necesarias para

asumir esta tarea y aumentar el nivel de compromiso y comprensión respecto de la importancia de proteger los DPI para un clima de negocios saludable.

2. Instituciones de Apoyo Privadas

Las entidades del sector privado también contribuyen a la facilitación del comercio. La fortaleza de la comunidad empresarial y su nivel de cooperación con el sector público afectan directamente los costos y la capacidad del comerciante internacional de entregar sus productos al mercado. Estos grupos incluyen a los agentes de aduanas, la comunidad de transporte terrestre, los transportistas marítimos y sus agentes, los fletadores, operadores de zonas francas, compañías de courier y propietarios de almacenes afianzados. En general, la calidad de estas entidades privadas que sirven al importador y exportador nicaragüense no es suficiente. Además, hay un exceso de facilitadores del comercio para satisfacer la demanda actual y futura del mercado. Sin embargo, resulta necesario invertir en algunas áreas críticas, tales como en los almacenes, zonas francas y sectores del transporte terrestre para mejorar tanto las instalaciones como la agilización de los procesos que a su vez redundarán en menores costos.

a. Comunidad Importadora/Exportadora

La comunidad exportadora y sus socios comerciales gozan de una posición única en Nicaragua ya que están ampliamente concentrados en unos pocos exportadores y en pocos productos de exportación. De acuerdo con los entrevistados, actualmente hay registrados un total de 1,500 exportadores, que registraron 39,020 exportaciones comerciales en el 2003 y se anticipan 44,000 este año, lo que representa un aumento del 13 por ciento. Sin embargo, 50 exportadores y 20 artículos básicos dan cuenta del 75 por ciento de todas las exportaciones comerciales. (Estas cifras no incluyen las actividades dentro de las zonas francas) Además, el 70 por ciento de las exportaciones está destinado al MCCA y únicamente un 30 por ciento al mercado internacional. Esto coloca la progresión continua de la Unión Aduanera centroamericana y la integración regional plena como la prioridad número uno para Nicaragua.

i. Esfuerzo de los Importadores/Exportadores para la facilitación del Comercio

La comunidad de importadores/exportadores de Nicaragua está bien organizada. Los entrevistados estipularon que existen entre 10 a 15 asociaciones importantes en Nicaragua que representan la vasta mayoría de las industrias y servicios del sector privado que participan en el comercio internacional. La mayor parte se han establecido como socios respetables y de influencia del Poder Ejecutivo, defendiendo las ideas de sus constituyentes. Algunos de los más grandes son La Cámara de Comercio, la cual incluye a un 85 por ciento de la comunidad importadora y asociaciones que representan al sector de servicios, tales como los agentes aduaneros y embarcadores o fletadores y la Cámara de la Industria, un grupo cuyos 150 miembros representan el 60 por ciento del sector industrial. La organización sombrilla a la cual pertenecen 11 de estas cámaras es COSEP, la cual representa colectivamente a un 80 por ciento de la comunidad empresarial.

La comunidad empresarial nicaragüense y el Poder Ejecutivo participan en un diálogo activo para mejorar el ambiente de negocios. La medida y efectividad de esta asociación varía entre las instituciones públicas pero es más evidente en los niveles altos de las organizaciones públicas. Por ejemplo, representantes del sector privado ostentan posiciones de liderazgo en los grupos de

trabajo bajo su dirección, e impulsan los esfuerzos para reducir la carga burocrática y por ende los costos del proceso de importación y exportación.

Una de las innovaciones más recientes para mejorar las comunicaciones entre los sectores público y privado es el establecimiento del CIMCO, un comité que incluye a 40 representantes de 15 organizaciones privadas y las entidades estatales involucradas en el comercio internacional. Este grupo se reúne dos veces al mes para resolver asuntos que interesan a estos dos sectores y a ellos mismos, que oscilan entre seguridad e infraestructura hasta Aduanas y transporte. Actualmente, este mismo tipo de comité esta presente en cada país CAFTA, y la esperanza es que sus reuniones regionales fortalecerán los esfuerzos regionales de armonización.

Las asociaciones comerciales están activas en grupos regionales que representan a sus constituyentes al nivel centroamericano. Estas entidades regionales debieran ser una fuerza importante en la expansión de la cooperación regional y planificación estratégica para hacer de Centro América una región más competitiva.

ii. Asuntos de la comunidad importadora /Exportadora que deben abordarse

El gobierno debería estimular a estas asociaciones nacionales para que promuevan los esfuerzos de armonización. A menudo los inversionistas visualizan esta área como una entidad y requieren la seguridad de tránsito a lo largo de la región además de un proceso facilitador, normalizado y ágil para ir de un país a otro. Además, la economía de escala en áreas tales como las mejoras al transporte tienen sentido económico cuando se consideran en una base regional.

Las decisiones tomadas a niveles más altos de la coordinación del sector público-privado deben implementarse a través de los niveles más bajos. Los acuerdos tomados a menudo fracasan debido a que los niveles operativos no se han tomado en cuenta, o muy poco. Las entidades públicas deben corregir esta situación a través de la capacitación.

Se debe involucrar a los empleados de todos los niveles de las instituciones públicas en el diseño del proceso, para garantizar su total compromiso y cooperación para el éxito de la fase de implementación.

Los grupos efectivos de empleados operativos al nivel regional son cruciales para la competitividad. Pese a que los requerimientos del MCCA establecen que toda la mercadería dentro del área del MCCA puede ser transportada por cualquiera de los transportistas registrados en la nación, muchos de los países, en un esfuerzo por proteger a su industria nacional del transporte, exigen que los productos nacionales sean transportados únicamente por compañías de furgones nacionales debido a una reciente acción por parte de Nicaragua, este asunto constituye una fuente importante de contención en la región.

b. Industria del Transporte

Nicaragua posee una industria del transporte subdesarrollada e ineficiente. Existen aproximadamente 18 agentes de compañías marítimas y 49 fletadores registrados para hacer negocios en Nicaragua según lo afirmado por personas conocedoras del área. Además, aproximadamente entre 10 a 20 compañías operan informalmente. Existen aproximadamente 3,600 furgones en la flota de transporte de carga terrestre. Esta flota está distribuida entre 200

compañías además de muchos operadores individuales de un solo furgón. Cinco compañías de courier más importantes transportan el 90 por ciento de los paquetes expresos del país.

i. Esfuerzos de la Industria del Transporte en apoyo de la facilitación del Comercio

La nueva Ley de Transporte que al momento de esta evaluación estaba pendiente de ser considerada en la Asamblea Nacional, impondrá requisitos reglamentarios sobre los transportistas y requerirá el depósito de una garantía anual de \$7,000 para asegurar la conducta profesional de los mismos. El resultado que se busca es la mejora de las normas de calidad y la eliminación de pequeños operadores inescrupulosos que no rinden cuentas por su mala conducta.

La Asociación de Couriers de Nicaragua, goza de una excelente relación de trabajo con Aduanas y conjuntamente están actuando para reducir las demoras, controlar el contrabando a través de sus servicios, y desarrollando un manual para la claridad de procedimientos y capacitación de su personal respectivo.

La competencia en el mercado para los despachadores de carga ha impulsado a este sector a mejorar sus niveles de servicio.

ii. Asuntos de la Industria del Transporte que Deben Abordarse

El sector más responsable de los altos costos del transporte internacional en Nicaragua es la industria del transporte. Esta industria tiene los problemas más urgentes, y si no se le dedica la atención adecuada, no podrá satisfacer la creciente demandas con efectividad ni bajar sus costos lo suficiente para movilizar las importaciones y exportaciones nicaragüenses de manera más competitiva. La sobre demanda de la comunidad de transporte de carga ha impedido la modernización de la flota resultando en costos de transporte más altos debido a que no se pueden realizar las economías de escala.

Los transportistas enfrentan problemas de seguridad en Puerto Cortez en Honduras. Los entrevistados expresaron que muchos transportistas viajan entre las 6:00 a.m. y 6:00 p.m., y contratan guardias armados para que los acompañen a través del territorio (a un costo de \$150). Los transportistas se ven obligados a pagar sobornos en la frontera hondureña y en hasta un total de 12 retenes a lo largo de la carretera entre Cortez y la frontera nicaragüense. Estos factores pueden agregar hasta 6 horas a cada viaje. Por lo tanto, un viaje que debiera tomar 32 horas, toma 48 horas, lo que resulta en una velocidad promedio de 5 kilómetros por hora a lo largo de la ruta.

Además, la dependencia de Nicaragua de sus vecinos agrega costos y demoras significativas. A pesar del progreso en la Unión Aduanera entre Honduras y Nicaragua, que representa un retraso de un máximo de cuatro horas, a menudo las Aduanas hondureñas imponen requisitos adicionales tanto en la frontera como en Puerto Cortez. Las demoras en Peñas Blancas promedian de *1 a 3 días*, debido principalmente a los procedimientos costarricenses. Es imperativo lograr una mejor cooperación con Costa Rica.

Los costos diarios directamente asociados con el transporte se van sumando. El precio del combustible agrega costos significativos. Nicaragua tiene uno de los precios de combustible más alto en la región. También posee la flota más antigua, lo que resulta en tasas altas de consumo y

de reparación. En este aspecto, los transportistas necesitan nuevas habilidades mecánicas para mantener sus vehículos actualizados. En general, la flota de furgones está desactualizada. Sin embargo, la baja demanda aunada a la falta de acceso al crédito a precios razonables obstaculiza la modernización. Las actualizaciones de la flota se logran a través de la compra de vehículos usados de los Estados Unidos, a un costo de aproximadamente \$25,000 por unidad. Las tasas de interés actuales para la compra de estos vehículos se aproximan al 18 por ciento con una garantía real mobiliaria o activos reales por la cantidad de 1.5 veces el monto del préstamo. Además, la falta de un sistema de seguro vehicular regional aumenta más los costos. Se requieren múltiples pólizas y primas para operar, lo que incrementa aún más los costos.

Los Couriers enfrentan también numerosos obstáculos, aún cuando se están logrando mejoras. Los paquetes de correo rápido de valor bajo se procesan rápidamente, mientras que los paquetes de valor alto se despachan con mayor lentitud. Según informes, los paquetes por debajo de los \$1,000 se despachan dentro de las 2 a 4 horas de su arribo. Sin embargo, en una industria en la que la velocidad es todo, los paquetes que superan los \$1,000 pueden tomar de 6 horas hasta 3 días. El proceso de courier se beneficiaría de la automatización lo que permitiría bajar los datos del manifiesto al Sistema de Aduanas con anterioridad al arribo, de manera que la mayor parte de los despachos de mercadería se lograrían simultáneamente a momento de llegada. Sin embargo, Aduanas carece de los fondos para realizar estos esfuerzos de modernización.

c. Operadores de las Zonas Francas y Bodegas

Un factor crítico para la atracción de inversiones y la expansión de las actividades en la zona son unos operadores eficientes de zonas francas. La actividad en las zonas francas es un área en donde Nicaragua está en una posición única en Centro América para atraer nuevos negocios. Tiene los precios de mano de obra más bajos de la región. La OMC ha autorizado la continuación de los incentivos tributarios lucrativos de la zona hasta que el ingreso promedio anual alcance los \$1000.

Son importantes también unas operaciones de bodega eficientes. La tasa para un contenedor lleno almacenado en el parque de contenedores es de \$55 por contenedor. Los contenedores bajo techo incluyen cuatro cargos separados: mano de obra a \$30 para cargar y descargar el contenedor, 20 por ciento del valor CIF para almacenaje después de 15 días, 15 por ciento del valor CIF más impuestos para el seguro, y un cargo de manejo de \$3.50 por tonelada métrica.

i. Esfuerzo de los Operadores de las Zonas Francas y Bodegas en Apoyo de la Facilitación del Comercio

Numerosos aspectos de las operaciones de zona franca facilitan el comercio. Aduanas está en el sitio para supervisar las operaciones. La fiscalización aduanera debiera proveer suficiente control a un costo y retrasos mínimos para los usuarios. El propietario de la bodega les proporciona a los funcionarios el espacio, equipo de computación, líneas de comunicación y todos los suministros. Recientemente, un propietario pagó más de \$6,000 para establecer una oficina de éstas. Aún cuando este procedimiento agrega costos de transacción, es *electiva* y se percibe como un servicio costo efectivo para un gran segmento de la comunidad importadora. Los operadores proveen un servicio de calidad según lo indicado por la tasa 0 de terminación desde el inicio de la zona en 1990. Finalmente las instalaciones de bodega están adecuadamente aseguradas con pocas pérdidas y se utilizan cámaras de seguridad para monitorear las actividades.

ii. Asuntos de los Operadores de las Zonas Francas y Bodegas que deben abordarse

Nicaragua está trabajando para cambiar completamente los procedimientos aduaneros en la zona. Se debe apoyar este esfuerzo e incluir la adopción de técnicas de gestión de riesgos y post auditorias, lo que conducirá a una reducción significativa en la intervención de Aduanas y a un aumento en la detección de irregularidades. El resultado podría servir como un modelo de “mejores prácticas” para la región debido a que la agilización de los procesos aduaneros en las zonas francas se requiere en todos los países CAFTA.

A menudo los operadores se ven presionados para buscar el capital requerido para construir las instalaciones que mejor acomoden a los clientes potenciales que únicamente desean alquilar el edificio bajo un contrato de arrendamiento de largo plazo. No existen edificios en buenas condiciones que puedan satisfacer esta necesidad.

Los operadores de zona franca deben automatizar sus sistemas de control para enlazarse con los usuarios y Aduanas. Debe buscarse un paquete de software para los operadores de zonas francas quienes deberían adaptarlo a sus propias necesidades.

El bodegaje agrega costos significativos a los embarques de importación, debido a que la bodega se utiliza únicamente por unos pocos días. No existe el concepto tradicional de almacenaje de largo plazo para diferir derechos e impuestos. Las 16 instalaciones de bodega que existen actualmente se utilizan para el almacenaje de corto plazo (20 días o menos), durante los cuales el propietario puede examinar la mercadería y determinar si el o ella desea aceptar el embarque. Aproximadamente un 40 por ciento de todas las importaciones transitan por estas instalaciones, y la mayor parte permanece allí únicamente unos pocos días. Las bodegas están en malas condiciones como resultado del uso constante. Tanto los operadores como los inversionistas están renuentes a efectuar mejoras sustanciales a las instalaciones debido a la incertidumbre política.

d. Agentes Aduaneros

Los agentes aduaneros de Nicaragua se encuentran posicionados junto con los de El Salvador como los más profesionales en la región, debido en gran medida al programa de capacitación activo de la Cámara Nicaragüense de Agentes Aduaneros. Actualmente hay 220 agentes aduaneros autorizados que operan 160 compañías. Cerca de 5 compañías que manejan el 50 por ciento de los negocios

i. Acciones de los Agentes Aduaneros que Asisten en la Facilitación del Comercio.

El programa de capacitación para agentes aduaneros incluye un curso de 3 meses para todos los candidatos así como programas semanales continuos sobre temas especializados tales como valoración y procedimientos. Gracias a estos cursos se ha logrado elevar los estándares de los agentes aduaneros. Además, a partir del mes de febrero de 2002, como parte de los requisitos del nuevo CAUCA, todos los nuevos candidatos a agentes aduaneros deben poseer un grado universitario y pasar un examen de competencia administrado por Aduanas.

Los agentes tienen una relación efectiva y abierta con Aduanas. Por ejemplo, hay una política de larga trayectoria en Aduanas que consiste en compartir los proyectos de políticas o procedimientos con la asociación de agentes para, escuchar sus comentarios antes de implementarlas.

Otros proveedores de servicios necesarios para la comunidad empresarial, tales como las compañías de envío expreso, despachadores de carga y agentes de embarcaciones son suficientes, profesionales y costo efectivos. Sin embargo, todos hacen hincapié sobre la necesidad de continuar simplificando y normalizando los requisitos de procedimientos, particularmente en lo que concierne a los trámites de Aduanas, para reducir retrasos y bajar los costos.

ii. Agentes Aduaneros: Asuntos que deben Abordarse

Los Agentes aduaneros deben continuar mejorando su capacidad y profesionalismo. Al presente, cerca de un 60 por ciento de los agentes carecen del grado universitario exigido. Además, y pese a una cooperación generalmente adecuada, los agentes aduaneros no siempre reciben una notificación anticipada acerca de los cambios ni la oportunidad para comentar sobre las reglas aduaneras.

E. DINÁMICA SOCIAL

El gobierno actual de Nicaragua ha establecido una agenda a favor de la facilitación del comercio. Se han identificado las áreas más importantes para reforma y se han iniciado algunos programas y grupos de trabajo para lograrlas. La comunidad empresarial, cuya influencia va en aumento, ha promovido este esfuerzo voluntariamente, y se perciben a sí mismos como socios en el logro de una mejor posición competitiva de Nicaragua dentro de la región y el mundo. Los niveles más altos del gobierno han dado señales firmes a las instituciones públicas, las cuales por tradición no están muy inclinadas a la innovación o servicio al cliente, de que habrá reformas en el proceso de importación/exportación. Algunas, como Aduanas, han sido más receptivas que otras.

Nicaragua adolece de profundas divisiones políticas y coaliciones poco usuales que distorsionan el proceso de toma de decisiones y se impregnan en todas las fases del gobierno y actividad empresarial. Es común que se “fuercen las normas” para favorecer a los conectados políticamente. La Asamblea Nacional no ha sido predecible y a veces no ha apoyado la agenda de reforma económica del Poder Ejecutivo. Cada vez que se presenta un proyecto de ley conjuntamente con la comunidad empresarial para desarrollar un ambiente más abierto y competitivo, la Asamblea o no la promulga o la promulga sustancialmente cambiada de la ley original. Estos cambios se efectúan sin consultar con la comunidad empresarial o el Poder Ejecutivo en detrimento de la intención original. A menudo se adoptan leyes con base en intereses personales sin pensar en las prioridades de la nación. Siempre que sea posible para evitar el proceso legislativo los Ministerios efectúan cambios mediante el uso de decretos presidenciales o ministeriales

La campaña contra la corrupción del Poder Ejecutivo estaba dirigida inicialmente hacia los funcionarios del gobierno anterior, con poco impacto sobre otros empleados públicos. Hasta el momento no se ha establecido una capacitación sobre Ética para los servidores públicos. Sin

embargo, se están haciendo esfuerzos para promover el mensaje contra la corrupción a todos los niveles. El resultado ha sido una reducción significativa de la corrupción entre los funcionarios públicos, especialmente dentro de Aduanas, en donde el liderazgo fuerte ha producido resultados. La comunidad empresarial rápidamente reconoció este esfuerzo y ha ayudado reportando los casos de corrupción.

El compromiso del gobierno y el éxito en el combate a la corrupción ha sido reconocido al nivel internacional según se evidenció en el acuerdo formal de asociación entre Nicaragua y los países G8 firmado en Agosto de 2004 por medio del cual estos últimos asistirían al gobierno en sus esfuerzos por promover la transparencia. El país fue seleccionado para recibir esta asistencia, con base en sus esfuerzos sinceros para ser un buen ejemplo en la lucha contra la corrupción.

Los medios juegan un papel significativo como “guardianes” en Nicaragua. Actualmente los dos periódicos principales y las cuatro redes de televisión son considerados realmente independientes y capaces de rendir editoriales balanceados. En general, la prensa en todas sus formas opera libre de presiones políticas y trabaja seguidamente con el Ejecutivo para descubrir y perseguir toda conducta inescrupulosa de los funcionarios públicos. Esto se demostró recientemente con la campaña para eliminar la inmunidad para el ex presidente y otros altos funcionarios.

F. RECOMENDACIONES

- Mejorar el financiamiento para la modernización de las instituciones vinculadas al comercio. Concederle a Aduanas acceso a los ingresos generados por los cobros actuales por servicios brindados, y desarrollar y promover el cargo por usuario/servicio de conformidad con la OMC para el procesamiento de las declaraciones y de esta manera aumentar el presupuesto o crear un fondo. Este fondo se deberá asignar a las áreas prioritarias, tales como el pago de salarios, compra de equipo y herramientas, modernización de Aduanas y mejoras a las instalaciones para desarrollar un proceso de pagos electrónicos previos al arribo y al despacho.
- Asistir a Aduanas en el avance de sus esfuerzos de modernización. Proporcionar mayor capacitación y un currículo de formación profesional a fin de promover la especialización del sector y aumentar la capacidad de los funcionarios especializados en (a) clasificación y valoración aduanera; (b) técnicas de detección de fraude comercial; y (c) incorporación de procedimientos de evaluación de riesgos al programa global de gestión de riesgos a manera de incluir capacidades/soporte avanzado en TI, análisis estratégico del sector, y un procedimiento de post auditoria bien desarrollado.
- Mejorar la infraestructura de Aduanas. Identificar y proveer el financiamiento para herramientas adicionales en los sitios de inspección de Aduanas y para mejorar la pequeña instalación donde está alojado actualmente el laboratorio, incluyendo lo siguiente: (a) herramientas modernas para el personal dedicado a la inspección de carga; (b) recursos materiales y software para el laboratorio; (c) equipo actualizado para el laboratorio; (d) básculas de piso para pesar la carga entrante y saliente; (e) equipo mayor como escáneres para los contenedores para un enfoque menos intrusivo pero más productivo para detectar armas, drogas y contrabando y mejorar la protección fronteriza; y (f) cámaras para las bodegas de bienes y lotes de carga comercial para evitar el acceso o pillaje de los bienes bajo el Control de Aduanas.

- Implementar el cumplimiento con la ley y el enjuiciamiento penal. Asistir en las siguientes actividades: (a) apoyar la reforma del sistema judicial para impulsar el enjuiciamiento a los infractores a la ley de Aduanas; (b) fortalecer las sanciones para los agentes y facultar a Aduanas para disciplinar a los agentes que ayuden y promuevan el cumplimiento dentro de la comunidad comercial; (c) revisar las sentencias menores y evitar imponer sanciones por errores secretariales a menos que pareciera que no se tuvo el cuidado requerido; y (d) apoyar y premiar el cumplimiento otorgando beneficios tales como una tramitación y despacho ágil para los comerciantes que cumplen con la ley.
- Trabajar con los países centroamericanos a fin de crear un laboratorio regional. Desarrollar un laboratorio regional para el análisis complejo que los laboratorios locales nacionales no pueden realizar debido al alto precio del equipo y a la falta de capacidad local.
- Agilizar los procesos relacionados con el comercio. Los trámites de importación se deben agilizar en primera instancia para reducir los requisitos. Se debe documentar y analizar a profundidad cada paso del proceso a fin de determinar si resulta esencial para la seguridad pública y su impacto sobre la facilitación del comercio internacional. La comunidad comercial debe ser un jugador esencial en el proceso. Se debe reducir el número de documentos y eliminar los requerimientos para firmas y sellos. La emisión de permisos de importación generales por un período de tiempo dado o su eliminación es un asunto que se debe explorar, particularmente si se considera lo que sucederá con los bienes centroamericanos, una vez esté implementado el MCCA y el hecho que el producto ha sido probado y considerado seguro por la institución durante el proceso de inscripción. Si se pueden eliminar los requisitos de inscripción para los productos centroamericanos, debería pensarse en proporcionar el mismo procedimiento simplificado a los artículos similares de los Estados Unidos y de las naciones Europeas cuyas agencias reguladoras se consideran de alta calidad. La racionalización del sistema actual en forma documentada no requiere grandes inversiones y puede rendir resultados significativos.
- Se debe modernizar el proceso relacionado con el comercio. El procesamiento electrónico y la tecnología informática se deben incorporar a esta dinámica únicamente cuando los trámites específicamente comerciales han sido agilizados y simplificados. Sin embargo, esta automatización que falta actualmente es un segundo paso importante, y que debe unir a la comunidad comercial con el sistema de tramitación de aduanas de manera que el comerciante pueda entregar su solicitud en línea y recibir las notificaciones electrónicamente a través de una solicitud Web. El MINSA debe tener acceso al Internet para indagar en el sitio del Departamento de Agricultura de los EEUU sobre las aprobaciones e información técnica de productos farmacéuticos de los EEUU que están siendo introducidos al mercado nicaragüense. Se debe incorporar al sistema las oficinas de campo de MAGFOR y los laboratorios de estas dos instituciones para agilizar las notificaciones para las oficinas comerciales y de campo. Esto requerirá una inversión importante y el apoyo de la comunidad internacional.
- Mejorar y reevaluar las operaciones de campo de MAGFOR. La institución o su personal de campo no llevan a cabo muchos perfiles ni análisis de riesgo, y la inspección de productos tales como el arroz y granos se conducen de manera rutinaria sin hallazgos

significativos. La falta de automatización en la institución obstaculiza gravemente su capacidad de analizar los resultados de una inspección para verificar el cumplimiento de los importadores y exportadores- lo cual es el meollo de un sistema de gestión de riesgos. Sin embargo, aún en la situación actual, se podría introducir el concepto de selectividad en cada frontera. Tanto los productos como los embarcadores que transitan a través de cada punto son bastante repetitivos y por lo tanto el nivel de cumplimiento de los mismos es bastante conocido. Con base en este conocimiento, cada oficina podría crear su propia selectividad o programa rojo-verde, el cual sería revisado por las oficinas centrales con el fin de conducir inspecciones aleatorias a los comerciantes y productos más confiables.

MAGFOR también debe explorar la movilización de algunos de los análisis de laboratorio más rutinarios al campo, para su comprobación como se hace en varios otros países. Actualmente, todas las muestras que toman los inspectores de campo se envían al laboratorio central de la agencia para su análisis. Los cargos para este examen varían de \$4 hasta \$80, y los resultados se devuelven generalmente en un lapso de entre 3 a 6 días. El producto debe permanecer en la frontera o en las premisas del importador que espera estos resultados. Las pruebas de campo pueden reducir este atraso a unos cuantos minutos u horas en el caso de ciertos productos.

- Promover un clima de negocios saludable. La promoción de un clima saludable para la facilitación del comercio requiere que el gobierno no solo conduzca a sus instituciones públicas hacia la facilitación y reducción de costos en el proceso de importación y exportación, sino que también crea un ambiente seguro que limite el contrabando y la introducción del contrabando a la economía a niveles mínimos mediante una detección efectiva y políticas de cumplimiento de la ley, al mismo tiempo que se respeta el derecho de los comerciantes legítimos. El comercio legítimo no puede crecer en un clima en donde un segmento importante de la competencia no absorbe ni los mismos costos ni los mismos requisitos.
- Implementar un sistema regional de tránsito de bienes. Las autoridades nicaragüenses deben hacer los esfuerzos necesarios para exigir que todos los países que participan en la unión aduanera sigan las medidas facilitadoras acordadas y que no instituyan requerimientos adicionales. Como mínimo se debe implementar un modelo de tránsito regional y además se debe explorar la posibilidad de una póliza de seguro regional. El progreso de la Unión Aduanera debe incluir la eliminación de FAUCA, la declaración de Aduanas para Centro América, o la declaración de tránsito debido a que ambas contienen casi la misma información. Los motoristas deben recibir capacitación también (talvez a través del Instituto Técnico Nicaragüense, cuyos empleadores financian mediante un impuesto del 2 por ciento sobre planillas) sobre seguridad vial, destrezas mecánicas actualizadas, tecnología, y los nuevos requerimientos de la Unión Aduanera, de manera que los agentes inescrupulosos en la frontera no puedan cobrar por servicios que ya no son requeridos. Los funcionarios de Aduanas podrían proporcionar capacitación en lo que respecta a los requerimientos de la Unión Aduanera.

XII. FLUJO DE PERSONAS

A. INTRODUCCIÓN

Los visitantes anuales al país fueron más de 525,775 en el 2003, un número mayor que en 1999 con 468,159, lo que representa un 12 por ciento de crecimiento. De acuerdo con la información obtenida del Servicio de Inmigración Nicaragüense, aproximadamente un 62 por ciento de los visitantes a Nicaragua entran por las fronteras terrestres, 34 por ciento de los viajeros pasan por los aeropuertos, y un 4 por ciento llegan por mar. La mayor parte de los visitantes (60 por ciento) vienen de otros países centroamericanos. Aproximadamente dos tercios de estos visitantes viajan desde Honduras, los visitantes norteamericanos dan cuenta del 26 por ciento del total de visitantes, los Europeos del 9 por ciento y de otros países del 5 por ciento restante. El aeropuerto tiene el flujo más alto con 34 por ciento del tráfico, mientras que Peñas Blancas y Guasaule marcan los otros dos puntos de entrada principales con 22 y 18 por ciento, respectivamente. Las Manos y El Espino manejan aproximadamente un 10 por ciento del tráfico cada uno. Cerca del 49 por ciento de los viajeros vienen en visita de negocio, 35 por ciento por turismo, y el 17 por ciento por otras razones.¹⁴³ Los ingresos del turismo ascendieron a \$151 millones en el 2003, una suma mayor que los \$107 millones recaudados en 1999, lo que refleja un 41 por ciento de incremento, quedando como la segunda exportación más alta después del café.

El problema de los flujos de ilegales sigue siendo significativo. Las fronteras de Nicaragua con Honduras y Costa Rica son largas y porosas. La poco desarrollada parte oriental del país proporciona una frontera para la operación de los narcotraficantes. Nicaragua sirve como país de origen y tránsito clave para la inmigración ilegal hacia los Estados Unidos y Costa Rica. El riesgo de secuestro es bajo y raras veces afecta a los extranjeros.

En general, las leyes de Nicaragua y las instituciones públicas y privadas apoyan los flujos de personas con fines comerciales. Sin embargo, Nicaragua podría hacer más para modernizar la forma como maneja a los visitantes altamente calificados que buscan quedarse más tiempo, y también podría hacer más para responder a los flujos de ilegales.

B. MARCO JURÍDICO

En general, las leyes y reglamentos no imponen cargas indebidas a los turistas temporales o a los viajeros con fines comerciales.

1. Operaciones de Inmigración en Apoyo a la Facilitación del Comercio

La ley no requiere que los visitantes de los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Méjico, o los países CAFTA tengan visa.

2. Asuntos de Inmigración que Deben Abordarse

El marco jurídico para los flujos de personas se reformó a principios de 1990 y necesita modernizarse. La ley no clasifica los diferentes tipos de visitantes, como estudiantes, y designaciones laborales especializadas. Es más, el marco jurídico resulta particularmente

¹⁴³ Los números no totalizan el 100 por ciento debido al redondeo

inadecuado con respecto a la seguridad y necesita reformarse para abordar asuntos tales como la trata de personas y el terrorismo.

Con respecto a la armonización regional, los requisitos del CA-4 proporcionan un modelo en el área de inmigración.¹⁴⁴ Estos nuevos requisitos permiten que los miembros del CA-4 viajen libremente sin un pasaporte y prontamente permitirá que el viajero internacional transite por el CA-4 con una sola revisión en el punto de entrada.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

La institución ejecutora más importante generalmente hablando es Inmigración, la cual supera los 500 empleados, tiene una misión clara y está adecuadamente dotada de personal.

1. Asuntos de Inmigración en Apoyo a la Facilitación del Comercio

Los reglamentos exigen un derecho por visa al llegar y un impuesto de aeropuerto al partir, pero estos cargos son nominales, de \$5 y \$33, respectivamente. Las aerolíneas se encargan de cobrar estos derechos.

En años anteriores, Inmigración tenía la reputación de ser corrupta. Sin embargo, en años recientes esta imagen ha cambiado gracias a las reformas y a un proceso de modernización. Actualmente la mayor parte de los usuarios consideran que el proceso de inmigración es transparente, previsible y relativamente eficiente.

A diferencia de otros países centroamericanos, Nicaragua ha agilizado su sistema para visitantes con fines comerciales de más larga estadía. Los trámites son pocos, y se ejecutan eficientemente y transparentemente. El costo de \$50 se considera razonable. Los tiempos para procesar estas solicitudes se han reducido de meses de líos burocráticos y visitas a inmigración, a solo dos visitas a inmigración y entre 2 a 5-días de espera (uno para la entrevista y documentación inicial y el segundo para recibir la autorización). Inmigración ha facilitado aún más este proceso al colocar a funcionarios de inmigración en la ventanilla única para inversiones.

Inmigración auspició un programa de concientización pública con el USAID sobre el flujo de ilegales y la trata de personas. La campaña ha logrado alertar a la población acerca de los peligros que conlleva la inmigración ilegal que incluye el abuso, fraude y mano de obra esclava.

2. Asuntos de Inmigración que deben Abordarse

El equipo de Inmigración es inadecuado. Los funcionarios apostados en los puntos fronterizos, puertos y aeropuertos carecen de equipo moderno para manejar los flujos de personas de manera eficiente y con seguridad. Por ejemplo, la tecnología de lectores de pasaportes no está disponible en los aeropuertos y puntos fronterizos principales. Se utilizan las computadoras en el aeropuerto, sin embargo, el sistema es rudimentario y los datos se alimentan manualmente. En las fronteras terrestres no hay computadoras para procesar los trámites básicos. Las oficinas centrales no están conectadas electrónicamente a estos sitios, y estos sitios no están

¹⁴⁴ El CA-4 es una visa regional válida para El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua.

interconectados electrónicamente. Cuando surge algún problema las investigaciones se registran manualmente.

Nicaragua, como lugar de origen y tránsito de emigrantes ilegales no tiene las instituciones adecuadas para salvaguardar sus fronteras adecuadamente ni disuadir a su población que busca emigrar ilegalmente. Nicaragua ha iniciado un programa financiado en parte por el USAID, para crear conciencia acerca de las víctimas de la trata de personas, e incluye a los ministerios de Justicia, Trabajo y la Policía Nacional Civil. Los funcionarios de inmigración de Nicaragua utilizan las listas de los más buscados de INTERPOL, las Naciones Unidas, los Estados Unidos y otras fuentes para monitorear el ingreso y salida de personas peligrosas. Sin embargo, este procedimiento se debe ejecutar manualmente, lo que le resta efectividad.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

La institución de apoyo primordial, la Policía Nacional Civil, no se considera una institución fuerte. Inmigración administra las leyes, pero la policía provee la función ejecutora, tales como detenciones y arrestos. La fuerza policial está sub dotada de personal, mal equipada y además tiene reputación de ser corrupta.

Los funcionarios nicaragüenses se han esforzado por salvaguardar a los visitantes mediante el establecimiento de una unidad especializada en turismo. La policía de turismo está entrenada en seguridad para los turistas, idiomas, cultura y leyes contra el crimen. Esta unidad policial se centra en áreas geográficas especiales tales como Managua, Granada, y San Juan del Sur.

La infraestructura y servicios relacionados con el flujo de personas resultan inadecuados, según se explica más adelante en este informe. Nicaragua posee un aeropuerto internacional en Managua, de donde salen vuelos directos diariamente desde muchas ciudades de la región y de Norte y Sur América. Sin embargo, además de un vuelo entre Granada y San José Costa Rica, no hay otro aeropuerto internacional que esté operando actualmente en Nicaragua, hay vuelos internos hacia varios lugares del interior, la costa Atlántica y Corn Island en el Caribe. El tránsito por carretera al interior del país es difícil debido a la mala infraestructura. Hay pocas carreteras importantes, y algunas de estas están en malas condiciones.

E. DINÁMICA SOCIAL

Los flujos de personas con fines comerciales están apoyados a todo nivel ya que Nicaragua es un país relativamente abierto. Los flujos de personas, y especialmente los que provienen del turismo son apoyados y estimulados en todos los niveles: el Poder Ejecutivo, la Asamblea, las Instituciones privadas y el público en general. La comunidad empresarial y el gobierno apoyan la visa de negocios para facilitar la visita de viajeros de negocios.

F. RECOMENDACIONES

- Revisar las leyes que reflejen un sistema de inmigración moderno. Las leyes de inmigración deben modernizarse a manera de reflejar los tiempos cambiantes. Nicaragua debe promover leyes que permitan la llegada de ciertos tipos de visitantes (altamente calificados) e implementarlas así como leyes que penalicen a quienes abusen del sistema.

- Aumentar la automatización para mayor eficiencia y seguridad en el procesamiento de personas. Inmigración necesita particularmente automatizar su sistema de tramitación. Con una mejor tecnología aumentará la seguridad y la eficiencia en el procesamiento de personas. El sistema actual mayormente manual, evita que los funcionarios puedan monitorear los ingresos de manera efectiva, y también dificulta el procesamiento rápido de viajeros.

XIII. DELITOS FINANCIEROS

A. INTRODUCCIÓN

Una parte integral de la discusión de los delitos financieros en Nicaragua es la corrupción nociva en los sistemas político y judicial de la nación. Por una parte, Nicaragua tiene niveles más bajos de delitos ordinarios tales como el hurto y el robo en comparación con sus vecinos. Sin embargo, en cuanto a los delitos financieros, parece que estos florecen a pesar de los pocos procesamientos por lavado de dinero. Una de las pocas sentencias ejecutadas en el país es la del ex presidente Alemán.¹⁴⁵ La singularidad del juicio de Alemán destaca la falta general en el cumplimiento de los delitos financieros en Nicaragua. La naturaleza corrupta y politizada del sistema judicial, también debilita la capacidad de prevención, investigación y enjuiciamiento de este tipo de delitos.

B. MARCO JURÍDICO

Las leyes relevantes son las de lavado de dinero y la Superintendencia de Bancos. La ley contra el lavado de dinero se promulgó en 1999, con el nombre de Ley de Drogas y Narcóticos, Lavado de Dinero y Activos provenientes de Actividades Ilegales (“Ley de Drogas y Narcóticos,” Ley No. 285, publicada en la Gaceta Oficial No. 69 y 70, Abril 15 y 16, 1999). La otra es la Ley de Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Ley No. 316, publicada en la Gaceta Oficial No. 196, del 14 de Octubre, 1999). Además, el código penal general (y de drogas) incluye algunas disposiciones relativas a los delitos financieros.

La ley de Drogas y Narcóticos, la Ley contra el Lavado de Dinero estipula que una Comisión de Análisis Financiero (CAF) dirigirá los esfuerzos contra el lavado de dinero. El Comité esta compuesto por el Superintendente de Bancos, la Fiscalía y su presidente, representantes del Banco Central, contadores públicos, y dos representantes de la Policía Nacional Civil: el Jefe de la Policía Anti Droga y el Jefe de la Policía Económica. La ley no estipula la inclusión del Ministro de Justicia. Todos los informes se envían al Comité. El Comité carece de estructura, personal y presupuesto propio. La administración de sus responsabilidades recae sobre las instituciones miembros, quienes operan desde sus propios presupuestos.

Tomó cierto tiempo desde la promulgación de la ley contra el lavado de dinero hasta su implementación plena, ya que sus reglamentos no fueron promulgados totalmente sino hasta el 2002. Estos incluyen las instrucciones administrativas que describen la coordinación interna. Además, la Superintendencia de Bancos distribuyó lineamientos y manuales a los bancos y otras entidades relacionadas. Estas instrucciones requerían que los bancos nombraran a sus oficiales de cumplimiento para que cooperaran con la Superintendencia e informaran acerca de cualquier transacción en exceso de los \$10,000.

Actualmente la Superintendencia esta proponiendo reformas al sistema contra el lavado de dinero, con base en las normas GAFI/FATF y esta trabajando con la Comisión Anti Drogas de la Asamblea Nacional (equivalente a un comité del congreso en este aspecto). Dos proyectos de ley

¹⁴⁵ Además de Alemán, el único otro enjuiciamiento por lavado de dinero por activos de índole diferente a la de narcóticos involucró a uno de sus asociados, Byron Jerez, el ex jefe de la oficina de Impuestos Internos.

vendrían a reformar las instituciones que tratan con lavado de dinero y los delitos conexos en sí. Estas propuestas buscan una mayor cooperación entre la policía, el gobierno y las entidades regionales e internacionales. Las propuestas separarán las leyes de lavado de dinero de los delitos por drogas, a manera de aclarar que el delito de lavado puede resultar de otras formas de actividades ilícitas. Las propuestas otorgarían mayor autonomía al Comité de Análisis Financiero al proveer la experiencia de su personal. El Presidente de la República nombrará a su director y la Asamblea Nacional ratificará este nombramiento.

La necesidad de reforma surge de la controversia acerca de la cobertura de la ley de lavado de dinero. La fiscalía y la Procuraduría están en total desacuerdo en cuanto a la interpretación de la ley. La Fiscalía ha tomado la posición que la ley de lavado de dinero se aplica únicamente a las ganancias del tráfico de drogas. Los demás involucrados en la ejecución de la ley, particularmente el Procurador, desacuerdan con esto y afirman que un juicio por lavado de dinero se puede basar en las ganancias obtenidas por otras transacciones ilegales. Según se discute en la siguiente sección “Instituciones Ejecutoras”, esto no constituye una simple disputa académica acerca de una interpretación legal, sino que está directamente relacionada con el juicio del ex presidente Alemán, que fue sentenciado por lavado de dinero no relacionado con drogas. Dadas estas tensiones políticas la perspectiva de una reforma sigue incierta.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

1. Comisión sobre el Análisis Financiero

El CAF forma parte de la Comisión Anti drogas en el Ministerio de Gobernación. Es una organización interinstitucional conformada por funcionarios que desafortunadamente carecen del tiempo necesario para dedicarlo a este tema. El presidente de la comisión es el Ministro de Justicia. Debido a la falta de presupuesto y personal no es realmente autónoma.

Cuando un banco informa acerca de una transacción sospechosa debe enviar este reporte a la Superintendencia, quien a su vez debe enviarlo por ley a la CAF y a la Procuraduría. El Procurador lo enviará a la unidad económica de la policía nacional civil, quienes poseen cierta capacitación técnica en estos aspectos. La policía investiga el caso y luego se lo devuelve al Ministro de Justicia y al CAF quien da su recomendación. Sin capacidad técnica propia, el CAF desempeña una función más burocrática. Como resultado, muchos casos expiran ahí. Pueda que exista buena voluntad, pero la estructura institucional es débil.

2. Superintendencia de Bancos

La Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras es una entidad reguladora independiente creada en 1991 con la asistencia del USAID y del BID. La Superintendencia es responsable de establecer normas prudenciales, otorgar licencias de operación, y supervisar a los bancos, compañías financieras no bancarias, firmas arrendadoras, compañías de seguros, depósitos de Aduanas y la bolsa de valores nacional, “Bolsanic.” La ley que la creó le ha otorgado una amplia autoridad ejecutora, que fluctúa desde multas hasta la revocación de las licencias para operar.

El sistema financiero comenzó casi de la nada en 1991, al finalizar la revolución y cuando el país salió de la nacionalización. Durante algún tiempo la banca privada del país tuvo poca supervisión

ya que la Superintendencia estaba en el proceso de establecer sus procedimientos y organización. Durante este período hasta finales de 1990, muchos bancos fracasaron debido a fraude y corrupción.

Sin embargo, para el año 2000, la Superintendencia se volvió más efectiva y desempeñó su papel fiscalizador, prestándole más atención a la gestión de riesgos en su toma de decisiones, e incorporando asuntos de tasas de cambio, riesgos de crédito, estabilidad institucional. Etc.

El Presidente de Nicaragua nombra tanto al Superintendente como al Superintendente Adjunto quienes luego son confirmados por la Asamblea Legislativa. Las decisiones importantes deben ser aprobadas por una Junta conformada por cinco personas: el Superintendente, el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central y un representante del partido mayoritario de oposición. Aun cuando las decisiones de la Superintendencia pueden ser apeladas a través del sistema de tribunales, esto nunca ha ocurrido. La Superintendencia recibe fondos de las cuotas pagadas por las instituciones que fiscaliza. Adicionalmente, y como resultado de una negociación con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno se ha comprometido a asegurar que la Superintendencia tendrá los fondos necesarios para desarrollar sus funciones.

Para el 2002, la Superintendencia contaba con un personal de 105 empleados, 30 de los cuales son analistas, auditores, y/o inspectores. Varios auditores fueron entrenados en los EE.UU, y el manual contable uniforme fue desarrollado con la asistencia de consultores financiados por USAID. Los bancos, compañías financieras, firmas de arrendamiento, compañías de seguros, recintos fiscales, y la bolsa de valores deben reportar sus datos financieros consolidados a la Superintendencia de una manera regular.

Actualmente, la Superintendencia regula 6 bancos, tres entidades financieras, cuatro compañías de seguros, y cuatro recintos fiscales, y trabaja con el mercado de valores y supervisa a los corredores. No hay bancos estatales.

La Superintendencia reconoce que los delitos financieros, y particularmente el lavado de dinero y el financiamiento a terroristas son asunto de especial interés. Esta conciente que si no se controla el lavado de dinero no podrá detener al crimen organizado. El nivel de lavado de dinero, al igual que en otras partes, es difícil de medir pero en este caso aun más por la debilidad del marco jurídico.

3. La Procuraduría y la Fiscalía

La responsabilidad del procesamiento penal esta en manos de tanto la Procuraduría como de la Fiscalía. La Procuraduría procesa los delitos en contra del estado, que incluye los delitos financieros de lavado de dinero, fraude y malversación, La fiscalía procesa los delitos en contra de las víctimas. Dado que algunos delitos financieros pueden involucrar las jurisdicciones de ambas entidades, ambos funcionarios podrían tener la autoridad para procesar un mismo caso.

La oficina esta autorizada para tener 14 abogados asistentes. Actualmente, sin embargo, sólo cuenta con 4 abogados asistentes y un analista, además de una persona para cada una de las cinco regiones del país. La oficina esta siendo asistida con fondos de organizaciones donantes.

La oficina del Procurador trabaja en casos con los Estados Unidos, y tratan directamente con las Aduanas e Inmigración de los EE.UU. Localmente, existe cooperación entre el representante del Departamento de Justicia en la Embajada de los EE.UU acreditada en el país y la Procuraduría.

La Fiscalía reportó tres procesamientos relacionados con lavado de dinero por drogas al inicio del nuevo sistema el 24 de diciembre de 2002. Estos procesos terminaron en una apelación, y en este momento están pendientes de otra apelación. La Fiscalía reporta que esta investigando otros 36 casos de lavado de dinero relacionados con el tráfico de drogas.

La Fiscalía reporta que recientemente creó una unidad contra el crimen organizado y la corrupción. Se supone que se asignará a tres fiscales exclusivamente para esta materia. Esta oficina será responsable de siete tipos de delitos diferentes: lavado de dinero, trata de personas, terrorismo, hurto de vehículos, tráfico de armas, tráfico de drogas, e inmigración ilegal.

4. Policía Nacional

La entidad de la ley y el orden en Nicaragua es la Policía Nacional de Nicaragua, conformada actualmente por aproximadamente 6000 oficiales, de los cuales el 90 por ciento está involucrado en investigaciones de casos de drogas. Se ha reportado que el personal de la Policía Nacional esta altamente motivado y que trabaja arduamente, pero que adolece de financiamiento inadecuado, falta de capacitación y equipo básico, como por ejemplo de vehículos.

Dos divisiones están involucradas con el lavado de dinero: la Policía Anti Drogas y la Policía Económica. La Unidad Anti Drogas tiene jurisdicción sobre el dinero y demás propiedad decomisada por estar vinculada a un caso de tráfico de drogas. La Policía Económica maneja las investigaciones de varios delitos de índole económica incluyendo el lavado de dinero no relacionado al tráfico de drogas. La Embajada de los EE.UU acreditada en Nicaragua reporta que recibe suficiente cooperación de la policía.

D. DINÁMICA SOCIAL

La medida en que existe actividad de lavado de dinero en Nicaragua se desconoce. Sin embargo, la falta de requerimientos de declaración respecto a la importación/exportación de moneda e instrumentos monetarios, así como las facilidades disponibles para los extranjeros para la compra de propiedades raíces, aumentan el atractivo de Nicaragua para los lavadores de dinero. El Gobierno de Nicaragua y sus contrapartes en la policía reconocen que el lavado de dinero constituye una amenaza y han solicitado asistencia para efectuar las reformas.

La administración del Presidente Alemán demostró seriedad de propósito y compromiso en el combate del tráfico de drogas y su consumo, La nueva oficina de la Agencia Anti Drogas de los Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) en Managua, ha facilitado una interdicción policial más efectiva y cooperación bilateral para mejorar los esfuerzos de la ley y el orden.

La administración del Presidente Bolaños le ha adjudicado una alta prioridad al ataque a la corrupción prevaleciente en el gobierno anterior. Se ha establecido la Oficina de Ética Pública dentro de la presidencia a fin de guiar la política contra la corrupción. La institución que dirige los esfuerzos de investigación y procesamiento de casos de corrupción es la Procuraduría. Además, de la Procuraduría, la Oficina de la Corte de Cuentas tiene la responsabilidad de

procesar los casos de corrupción. La oficina dirigida por los dos partidos políticos mayoritarios, no ha tenido éxito en traer los casos de corrupción ante la justicia.

Ha habido pocas acusaciones serias de corrupción contra los altos funcionarios del actual gobierno, pero el sector empresarial de Nicaragua y los inversionistas estadounidenses reportan que la corrupción sigue siendo una preocupación, especialmente en el sistema judicial. El soborno es ilegal en Nicaragua, pero no se han establecido sanciones específicas. Se han hecho esfuerzos para fortalecer el sistema judicial, por ejemplo a través de la aprobación de la “ley de la carrera judicial”, para seleccionar y retener a los jueces con base en el mérito. Esta ley se promulgó a finales de 2004 pero su efectividad todavía no se ha podido comprobar.¹⁴⁶ Sin embargo, la campaña contra la corrupción del Presidente Bolaños le ha costado apoyo político dentro de su propio partido y en la Asamblea Nacional. Como resultado, no ha podido implementar una reforma judicial significativa ni separar la nominación de jueces de los nexos con los partidos políticos. El concepto de conflicto de interés no está bien comprendido, a tal punto que a menudo los reguladores mantienen intereses de negocio en las compañías que ellos mismos regulan. Además, muchos entrevistados reportaron que las conexiones políticas y el nepotismo a menudo afectan las decisiones reguladoras y la toma de decisiones de negocios.

E. RECOMENDACIONES

- Actualmente se está considerando un proyecto de ley pero todavía no se ha presentado a la Asamblea Legislativa. Esta ley aclarará el alcance del delito de lavado de dinero al especificar, entre otros medios, que se aplica a fondos provenientes de otras actividades ilegales y no únicamente a transacciones por drogas. Este proyecto de ley debiera convertirse en ley.
- Deberían ponerse los recursos suficientes a la disposición de las instituciones responsables de la investigación y procesamiento de casos de lavado de dinero con base en una asignación de responsabilidades más clara y eficiente.
- Debería enmendarse la legislación actual a manera de aclarar la relación entre las diferentes entidades involucradas en las investigaciones y procesamiento de los delitos financieros.

¹⁴⁶ La *Ley de la Carrera Judicial*, No. 501, Artículo 3. Noviembre 30, 2004 (el texto completo de la ley está disponible en http://www.presidencia.gob.ni/buscador_gaceta/BD/LEYES/2005/LEY%20No.%20501%20CARRERA%20JUDICIAL.pdf).

XIV. FLUJO FINANCIERO

A. INTRODUCCIÓN

Las transacciones de bienes y servicios transfronterizos reflejan un intercambio de moneda relativamente pequeño pero significativo que paga por esos bienes y servicios comercializados- aproximadamente \$2.5 mil millones en bienes y \$562 millones en servicios comercializados en el año 2003. De los flujos de bienes, únicamente \$605 millones fueron exportados, mientras que cerca de \$1.9 mil millones fueron importados. Los servicios estuvieron divididos más equitativamente: \$213 millones exportados y \$349 millones importados. Las remesas también representan un flujo financiero importante relacionado con el comercio.¹⁴⁷ En el 2003 se estima que entre \$500-600 millones (aproximadamente un 16 por ciento del producto interno bruto o PIB) ingresaron al país, enviados por los trabajadores y familias nicaragüenses en el exterior.¹⁴⁸ Debe notarse que al igual que con otros países miembros de CAFTA, Nicaragua enfrenta el problema de flujo de dinero ilegal.

En general, las leyes nicaragüenses así como las instituciones públicas y privadas apoyan estos flujos de dinero para fines comerciales. Los productos financieros comerciales están disponibles para todos los comerciantes. El cambio de divisas extranjeras es fácil y está altamente disponible para todos los empresarios. El crédito para todas las exportaciones es muy difícil debido al alto riesgo que refleja problemas estructurales serios, tales como una baja base de capital, poca competencia en el mercado de servicios financieros, un sistema judicial ineficiente, y poca capacidad de producción privada.

B. MARCO JURÍDICO

El marco jurídico básico relacionado con la eficiencia y seguridad de los flujos financieros en Nicaragua es en general suficiente. Por otra parte, el marco jurídico para los créditos para promover la importación y exportación es totalmente inadecuado. Las tasas de interés son altas debido a muchos factores entre los cuales los dos más importantes son las leyes bancarias obsoletas y un sistema judicial corrupto.

1. Asuntos Legales en Apoyo de la Facilitación del Comercio

Los bancos nacionales operan en todo el país. Sin embargo, no hay ningún banco extranjero que opere en Nicaragua.

Los Lineamientos Financieros Comerciales de la Cámara de Comercio Internacional (ICC por sus siglas en inglés) están conformes con las Costumbres y Prácticas Uniformes para Créditos documentarios.

La estructura legal para las finanzas con propósitos comerciales permite el pago a través de transferencias cablegráficas, cheques extranjeros, cartas de crédito comerciales, cartas de crédito stand by, cobros documentarios, y cuentas abiertas.

¹⁴⁷ Ver <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=SV,NI>.

¹⁴⁸ Unidad de Inteligencia Económica (EIU) Informes – Perfil de país de Nicaragua 2003-2004.

Los importadores y exportadores no consideran que el marco jurídico para el intercambio de pagos sea excesivamente engorroso o complicado.

El marco jurídico para el intercambio de divisas es lo suficientemente flexible para los comerciantes. La moneda de curso legal de Nicaragua es el Córdoba. Bajo la ley, los comerciantes tienen la libertad de intercambiar moneda en las instituciones financieras e instituciones no bancarias por igual.

No hay restricciones para la repatriación de ganancias de empresarios extranjeros.

Ya están establecidas las leyes que abordan los flujos financieros ilícitos. Nicaragua ha promulgado e implementado una ley que penaliza el lavado de los frutos del crimen aún cuando las interpretaciones contrarias de la ley han conllevado a las reformas recientes.

2. Asuntos de Facilitación del Comercio que deben abordarse

El crédito que exceda el corto plazo puede ser de difícil acceso para los empresarios debido al débil marco jurídico bancario y a la corrupción en el sistema legal. Como resultado de la escasez de crédito (particularmente las PYMES) tienen que luchar para crecer.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

1. Bancos

Nicaragua tiene un sector bancario pequeño compuesto por únicamente seis bancos. El sistema bancario consiste de seis bancos comerciales y tres compañías financieras que son la fuente principal de crédito para los sectores público y privado. Este es el sistema más pequeño en Centro América. Cinco bancos son privados y uno es público. Aproximadamente el 70 por ciento de los depósitos están en dólares de los Estados Unidos.

a. Operaciones Bancarias en Apoyo de la Facilitación del Comercio

Casi todos los bancos proveen alguna forma de financiamiento comercial. Los bancos mantienen relaciones de correspondencia con bancos de los Estados Unidos y otros bancos internacionales. Las ofertas de financiamiento comercial incluyen cartas de crédito básicas y divisas extranjeras. Otras instituciones tales como la Financiera Nacional de Inversiones (FNI) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) han creado programas especiales para el financiamiento de las exportaciones a través de los bancos locales.

El FNI ha recibido \$30 millones del BID para mejorar el crédito de exportaciones de las PYMES en una base de mediano a largo plazo a través del sistema bancario local. El programa fue iniciado recientemente, y por lo tanto, se ha comprometido una suma pequeña (\$500,000 para ganadería, y aves, y maquinaria agrícola). El FNI ha tenido problemas con el crédito en el pasado debido a lo que percibe como la insuficiente capacidad administrativa por parte de los productores. El FNI financió granjas camaroneras que han fracasado, pero sin embargo, las granjas camaroneras de extranjeros han prosperado. Un proyecto de melón fracasó debido a la incapacidad de la administración de cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias y otros

problemas. Sin embargo, las cebollas han prosperado ya que la administración competente de la compañía incorporó calidad, marca, y un servicio confiable.

El banco de exportación – importaciones de los EEUU proporciona garantías de corto y mediano plazo para ventas al sector privado, y Nicaragua participa en los programas del departamento de Agricultura de los EEUU para las garantías de créditos de importación de los productos agrícolas originarios en los EEUU.

b. Asuntos de la Banca que deben abordarse

Aún cuando las instituciones financieras ofrecen métodos de pago para el financiamiento comercial de corto plazo, tales como cartas de crédito a los importadores y exportadores nacionales, resulta extremadamente difícil para los empresarios pequeños y medianos calificar para un crédito más allá del corto plazo.

Existen algunas facilidades alternativas para ayudar a los comerciantes potenciales (líneas de crédito para el financiamiento de las exportaciones). Las tasas altas de interés se deben a la falta de información crediticia (no existe una oficina de créditos) compañías del sector privado mal administradas, inadecuada competencia bancaria, y baja capitalización. Dicho esto, las recientes reformas de política han bajado las primas de riesgo, incluyendo el programa de países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) y la participación de Nicaragua en la Cuenta del Desafío del Milenio.

Es esencial establecer nuevos métodos para ampliar el crédito. Existe una propuesta apoyada por el presidente Bolaños para que el FNI proporcione financiamiento de primer piso. El FNI es un banco de segundo piso que sirve a nueve intermediarios financieros. El FNI administra una serie de fondos de donantes internacionales, incluyendo proyectos para las exportaciones no tradicionales, apoyo a la pequeña empresa, renovación de los cultivos de café y asistencia al sector ganadero

2. Banco Central

El Banco Central de Nicaragua administra la política de cambio de divisas y regulación. Las operaciones del Banco Central que apoyan al comercio incluyen las siguientes:

- La institución posee capacidad suficiente para administrar la función de cambio de divisas.
- El cambio de divisas ocurre en numerosas instituciones, incluyendo los bancos, casas de cambio y hoteles.
- El cambio de divisas opera a tasas altamente competitivas, y los cargos para transferir dinero al extranjero son menores al 10 por ciento del monto a ser transmitido.

Aún cuando el país no tiene una economía formalmente dolarizada, el dólar de los Estados Unidos circula ampliamente en el mercado y es aceptado por los comerciantes grandes y pequeños en el intercambio de bienes y servicios. Los dólares se aceptan en prácticamente todas las transacciones; de hecho, más del 70 por ciento de los depósitos del público están en cuentas en dólares de los Estados Unidos.

3. Unidad de Delitos Financieros

La principal institución ejecutora para el lavado de dinero, la unidad de Delitos Financieros, está trabajando para atacar el lavado de dinero. Se encuentra todavía en una fase incipiente de desarrollo de esta capacidad, pero aparentemente la institución está trabajando arduamente en este tema tan crítico.

Las otras instituciones que trabajan en temas relacionados con los flujos financieros ilícitos—bancos, reguladores y fiscales—en general parecen estar cooperando.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Las instituciones de apoyo al nivel nacional que facilitan el financiamiento con propósitos comerciales son relativamente débiles. Nicaragua no posee una entidad para créditos de exportación auspiciada por el gobierno. La Asociación de Banqueros no es percibida como un instrumento efectivo de incidencia en Nicaragua. Según se hizo notar anteriormente, los nicaragüenses se benefician del BCIE. Uno de los programas de BCIE conlleva la adjudicación de créditos a comerciantes para capital circulante y fijo. El BCIE busca proyectos económicamente viables y compañías exportadoras, con el fin de mejorar la capacidad exportadora de la región.

E. DINÁMICA SOCIAL

La falta de acceso al crédito para el financiamiento comercial es un problema serio en Nicaragua. Este tema recibe atención considerable desde todos los niveles de la sociedad, tanto del gobierno como bancos, pequeños exportadores y comerciantes potenciales que están interesados y centrados en la necesidad de cambio. Pese a que las soluciones son difíciles, la dinámica apunta en la dirección correcta con la aplicación positiva y consistente de los principios de una banca moderna.

Así mismo, el tema del lavado de dinero recibe atención desde muchos niveles. El gobierno ha estado trabajando para mejorar su capacidad para lidiar con el problema, promulgando leyes y estableciendo las instituciones y procesos idóneos. A su vez, el sector privado está respondiendo asumiendo sus responsabilidades, tales como la regulación de “conozca a su cliente”.

F. RECOMENDACIÓN

- Mejorar el acceso al crédito para los importadores y exportadores pequeños y medianos. Un sistema comercial más vibrante le proporcionará a los empresarios pequeños y medianos la capacidad de comerciar sus actividades de exportación e importación. El sistema actual requiere que estos empresarios se auto financien sus actividades, lo que a su vez impone un costo significativo sobre sus productos o servicios respectivos. Este costo agregado le resta competitividad a sus productos en el mercado de exportación y en el nacional también. Las instituciones de comercio y financieras deben desarrollar estrategias para proporcionarle crédito a las compañías con buen crédito. Estas estrategias podrían incluir (a) el establecimiento de asociaciones de productores para compartir recursos y riesgos, (b) el establecimiento de un fondo de garantía que le provea crédito a un grupo de exportadores con menos garantías que las que se exigen actualmente, (c) el aumento del conocimiento de los

productores acerca de los instrumentos bancarios. Un aspecto fundamental es la reforma legal e institucional para el micro financiamiento, garantías, fideicomisos, y arbitraje, así como el fortalecimiento de las PYMEs mediante la capacitación y la asistencia técnica.

XV. INFRAESTRUCTURA DE APOYO

A. INTRODUCCIÓN

La infraestructura es un componente importante de una comunidad empresarial bien desarrollada. Sin ella, una región carecería de la capacidad para participar en el mundo del comercio internacional. Si se entiende la infraestructura como un requisito funcional para el comercio, entonces la implementación de un sistema de infraestructura altamente eficiente, amigable con el usuario, costo efectiva y que ofrezca servicios confiables, se puede ver como una ventaja competitiva. En el contexto más amplio hay un nexo directo entre el crecimiento económico y la calidad de la infraestructura. La implementación y administración de un sistema de infraestructura de calidad reduce los costos, amplía el alcance del mercado e induce la demanda por mayores servicios. Dentro del contexto de CAFTA y los países miembros, la competitividad regional es un tema emergente clave en donde la infraestructura juega un papel importante.

Esta sección discute la infraestructura comercial de Nicaragua, la cual incluye típicamente los componentes de transporte tales como redes viales, aeropuertos, puertos marítimos, vías férreas y los cruces fronterizos e infraestructura tal como la generación y distribución eléctrica y las telecomunicaciones y TI, todos componentes esenciales para un ambiente comercial eficiente, y como consecuencia parte de esta evaluación general. En la medida de lo posible, esta evaluación provee una descripción del inventario de infraestructura comercial de la nación y de sus entidades administrativas responsables, evalúa la condición general de la misma, así como su capacidad y utilización; describe los proyectos de mejora propuestos; y ofrece recomendaciones según sea apropiado. Esta evaluación hace una relación entre los hallazgos claves con el tema común de la competitividad, la cual encapsula tres componentes cruciales: calidad del servicio, confiabilidad y costo.

En general, las existencias de infraestructura comercial de Nicaragua colocan al país en una desventaja competitiva en el campo del comercio internacional. Existen amplias diferencias en la calidad de la infraestructura, tanto respecto a la capacidad instalada como a la administración general. La falta de componentes de infraestructura específicos fuerza a Nicaragua a depender fuertemente en la infraestructura y servicios de las naciones vecinas para poder participar en el comercio internacional. Este hecho impone costos no competitivos sobre los usuarios de los sistemas nicaragüenses, lo que resulta en una falta general de demanda para algunos de los componentes de la infraestructura nacional. El cuadro 2 presenta un resumen de los hallazgos claves de los componentes individuales.

Cuadro 2. Resumen de los Hallazgos de la Evaluación de la Infraestructura

Componente de la Infraestructura	Evaluación General	Puntos Positivos	Puntos Negativos
Carreteras	Menos Competitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación en curso de las mejoras a la capacidad vial • Iniciativas sólidas de planificación de capital • Los proyectos recientes exhiben una implementación de principios de diseño geométrico 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de tráfico densos dentro de los límites de la ciudad • Sub-capacidad de las estructuras de puentes y pasos de dos niveles • Falta de autoridad para hacer

Componente de la Infraestructura	Evaluación General	Puntos Positivos	Puntos Negativos
		sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • cumplir el derecho de vía • Mejoras a la red incompleta a lo largo de la parte norte del país • Prevalencia del abuso de usuarios • Seguridad del sistema
Puertos	Menos Competitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía establecida para la institución ejecutora • Capacidad avanzada para el manejo de carga en contenedores en las instalaciones de la costa del Pacífico (sin embargo, de pequeña escala) • Interés reciente del sector privado en desarrollar servicios para la instalación de la costa del Caribe en Rama 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacidad establecida a lo largo de la costa del Caribe • Falta de un mercadeo efectivo para la instalación establecida en la costa del Pacífico • Calidad inconsistente del acceso vial a la instalación de la costa del Pacífico • Falta de demanda, no existe masa crítica
Aeropuertos	Competitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía establecida para la institución ejecutora • Implementación en curso del Plan de Mejoras de Capital, desarrollo de capacidades • Segregación del tráfico nacional e internacional a través de dos terminales discretas 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones de carga aérea al presente, particularmente para la carga refrigerada • Capacidad de acceso por vía terrestre limitado por el tráfico vehicular • Falta de instalaciones de almacenamiento de combustible en los aeropuertos de la costa del Caribe • Acceso terrestre pobre a los puertos de la costa del Caribe
Vías Férreas	No disponibles	<ul style="list-style-type: none"> • podría reestablecer los derechos de paso anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • No se provee servicio de trenes
Cruces Fronterizos	Menos Competitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones Dedicadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de sistemas de pavimentación completos
Electricidad	Menos Competitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Múltiples Fuentes de generación de electricidad • Participación del Sector Privado— generación, distribución eléctrica 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta dependencia en instalaciones de generación de bunker • Altas pérdidas de distribución técnicas y no técnicas • Alto costo de electricidad per cápita
Telecomunicaciones y TI	Menos Competitiva	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado abierto y competitivo • Tecnología avanzada 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja Tele densidad • Potencial para la participación del sector privado monopolístico

Componente de la Infraestructura	Evaluación General	Puntos Positivos	Puntos Negativos
Escala de Evaluación			
Altamente Competitivo		Los sistemas mostrados exhiben alta calidad tanto en sus activos fijos como en sus operaciones, están desplegados uniformemente a lo largo de la nación, y poseen amplias oportunidades de crecimiento.	
Competitivo		Los sistemas desplegados llenan adecuadamente los requerimientos de demanda del mercado, podrían presentar inconsistencias al nivel nacional, y poseen la capacidad de mantener los niveles de servicio en el largo plazo siempre que se desarrolle una planificación e implementación cuidadosa.	
Menos Competitivo		Los sistemas desplegados al presente adolecen de varios problemas que inhiben un comercio eficiente. Los sistemas han sido desplegados recientemente, por lo que la capacidad de servicio es de muy corta trayectoria y como consecuencia no se puede medir.	
Desarrollándose		Los sistemas han sido desplegados recientemente, por lo que la capacidad de servicio es de muy corta trayectoria y como consecuencia no se puede medir.	
No disponible		Los sistemas no han sido desplegados.	

Los resultados de las observaciones y entrevistas indican que la infraestructura existente en Nicaragua no es efectiva para facilitar el comercio. El país adolece de sistemas incompletos, lo que resulta en brechas de servicio significativas y altos costos de operación. Nicaragua requerirá de asistencia para una planificación estratégica comprensiva que identifique la dirección de cambio apropiada, seguido de asistencia en pericia técnica y financiamiento para implementar un sistema de infraestructura comercial libre de problemas que atraiga fuertes inversiones privadas a la nación. Específicamente, Nicaragua debe concentrar sus esfuerzos en las siguientes áreas:

- **Carreteras.** Aun cuando los planes en éste campo son ambiciosos, la infraestructura vial actual de Nicaragua adolece de una red con calidad inconsistente y conexiones incompletas a los destinos claves. El enfoque de las mejoras contempladas incluye el desarrollo de carreteras rurales, conocidas como carreteras “productivas” que sirven a la industria agrícola. Sin embargo, muchos de estos proyectos no están financiados. La nación requiere de mejoras sustanciales en su red vial para proveer un acceso sin impedimentos a las fronteras vecinas. Además, los esfuerzos se deben enfocar en conectar las zonas de mayor consumo/producción de la nación con la costa del Caribe. Actualmente, la competitividad comercial general al nivel internacional sufre de un pobre acceso vial a las salidas internacionales claves. Los costos del transporte son comparativamente altos para Nicaragua, lo que convierte al país en un lugar poco favorable para los posibles embarcadores.
- **Puertos Marítimos.** Los puertos marítimos a lo largo de la costa del caribe de Nicaragua son menos que adecuados, lo que coloca a la nación en una situación de desventaja competitiva. La mayoría de las exportaciones de la región van con destino a los mercados del este de los EE.UU y Europa, que se beneficiarían del acceso a las instalaciones portuarias de la costa del Caribe. Sin embargo, los comerciantes nicaragüenses se ven forzados a utilizar las instalaciones portuarias ubicadas en Costa Rica u Honduras, a costos sustancialmente más altos. Las instalaciones portuarias de Nicaragua a lo largo de la costa Pacífica son bastante buenas, no obstante de estar significativamente sub utilizadas debido a la falta de demanda, consecuencia del bajo nivel de capacidad instalada y de los costos comparativamente altos de la costa del Caribe; Para facilitar el comercio, atraer negocios sustanciales a la región y mejorar la competitividad de la nación, Nicaragua necesitará una solución costo efectiva para llenar los requisitos de transporte de los embarcadores que exportan por la costa

caribeña. Aun cuando muchos creen que la solución consiste en construir un puerto en el Atlántico, esta alternativa debe ser considerada cuidadosamente y sopesada contra otras necesidades de mejoras en el transporte, tales como los proyectos de mejoras viales y/o el desarrollo de la vía férrea ínter modal. Se requerirá de asistencia técnica significativa en planificación estratégica en infraestructura del transporte para identificar una solución efectiva para subsanar esta desventaja competitiva.

- **Aeropuertos.** Nicaragua esta en medio de un programa de construcción de una terminal internacional de pasajeros y una mejora capital a la terminal de carga aérea. La implementación plena del programa duplicará la capacidad de manejo de pasajeros existente en el aeropuerto internacional principal. Aún cuando el programa de expansión incluye el desarrollo de la capacidad de la carga aérea futura, no hay por el momento ningún plan de financiamiento. La eficiencia del manejo de la carga aérea es un asunto actual que los usuarios de las instalaciones mencionan a menudo, particularmente en el área de almacenaje refrigerado. Las iniciativas de término próximo se deben enfocar en la mejora de la capacidad de manejo de la carga aérea de la nación, haciendo énfasis en las instalaciones de carga refrigerada.
- **Ferrovías.** Actualmente, Nicaragua carece de una red férrea. Según se destacó anteriormente, Nicaragua requerirá de una solución costo efectiva para el transporte que funcione para los exportadores que desean salir por el Caribe. Una alternativa viable podría ser el desarrollo de una línea férrea ínter modal al nivel regional, siempre que se pueda identificar un corredor férreo efectivo y que se puedan justificar los costos de desarrollo. Se requerirá de asistencia técnica para evaluar la factibilidad potencial de una estrategia de vía férrea como alternativa al desarrollo de carreteras.
- **Puntos Fronterizos.** Las instalaciones de Nicaragua en los cruces fronterizos carecen de consistencia en cuanto a infraestructura instalada en los empalmes internacionales claves. Por ejemplo, un puesto fronterizo carecía de elementos tan críticos como pavimento, obligando a los furgones a atravesar la instalación pasando por una carretera de tierra compactada. Al igual que en otros países de la región centroamericana, las iniciativas regionales incluyen la remoción de las instalaciones en los cruces fronterizos, por lo tanto muy poco o nada se esta invirtiendo en las fronteras de Nicaragua. Sin embargo, resulta importante invertir en instalaciones mínimas para poder satisfacer la demanda de los proveedores de servicios de transporte de infraestructura segura y confiable.
- **Electricidad.** Nicaragua tiene costos de electricidad comparativamente altos, lo que coloca a la nación en una posición competitivamente desventajosa. La capacidad de generación eléctrica de la nación es altamente dependiente de los combustibles fósiles para las plantas de generación térmica, lo que resulta en costos de insumos altamente variables. Los precios actuales del combustible son la causa primordial de los altos costos de la energía. Se recomienda la promoción de nuevas instalaciones de generación eléctrica, con base en fuentes de energía renovables, tales como la energía hidroeléctrica. El sector energético de Nicaragua también adolece de impactos de costo significativos debido a las pérdidas de distribución técnicas y no técnicas, que al presente se estiman entre un 32 a 34 por ciento. Las limitaciones reglamentarias restringen la cantidad de estas pérdidas que se pueden asignar a los usuarios finales, lo que inhibe la capacidad o voluntad de las compañías de distribución eléctrica para invertir en mejoras al sistema. Se requiere un análisis detallado del

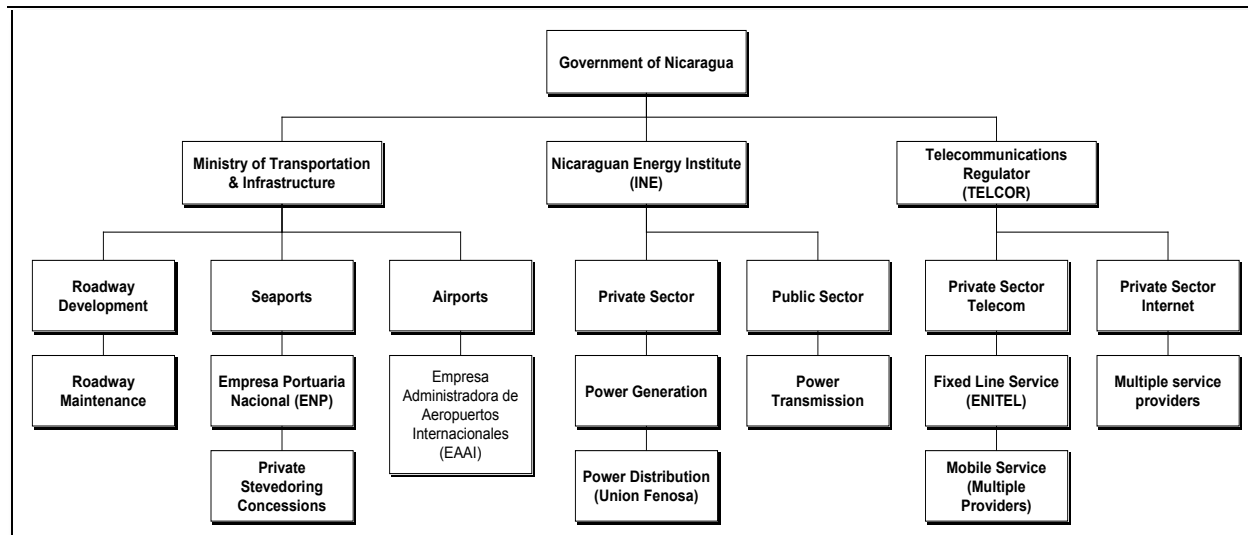
sistema a fin de segmentar y asignar las pérdidas de distribución, identificar las soluciones e implementar las mejoras. Se requerirá asistencia técnica para comprender plenamente los requisitos del sector eléctrico de la nación.

- **Telecomunicaciones.** En el futuro cercano, Nicaragua gozará de un mercado de telecomunicaciones abierto y competitivo el cual proveerá oportunidades para un servicio confiable y el despliegue de una tecnología moderna. Actualmente, el sector de tecnología inalámbrica de la nación está completamente abierto y constituye un mercado totalmente competitivo. El 1 de enero de 2005, es la fecha establecida para la expiración de las garantías de exclusividad para el único proveedor de servicio de línea fija de la nación, la ex compañía estatal de telecomunicaciones Enitel, abriendo así la puerta a una competencia plena en todo el sector de las telecomunicaciones. Aun cuando se considera un mercado abierto, resulta importante notar que tres de los cuatro proveedores de servicio telefónico son propiedad de una sola compañía madre, lo que representa una participación de mercado sustancial. Al igual que en otros países en desarrollo, se necesita una mayor densificación de las telecomunicaciones, pero esto ocurrirá de manera natural a medida que el costo del servicio sea más razonable. Adicionalmente, la región requiere de asistencia en el desarrollo de un plan armonizado para recuperar los costos de terminación para las llamadas internacionales de la región.

B. MARCO JURÍDICO

La planificación, coordinación, supervisión, implementación, y mantenimiento de la infraestructura del transporte es responsabilidad del Ministerio de Transporte de Nicaragua. Este Ministerio es el responsable de implementar la infraestructura primaria de transporte, incluyendo carreteras, aeropuertos, y puertos marítimos. Sin embargo, el Ministerio provee la implementación directa de únicamente la red vial de la nación, y provee la autoridad reguladora para la infraestructura aeroportuaria y marítima por ser éstas últimas entidades autónomas que operan de manera descentralizada del gobierno. La electricidad es administrada por INE, y las telecomunicaciones por TELCOR, ambas son entidades reguladoras del estado. El Cuadro 3 muestra el organigrama de las relaciones institucionales.

Cuadro 3. Organigrama de la Infraestructura de Nicaragua



El desarrollo y mantenimiento de la red vial es responsabilidad del Ministerio de transporte e Infraestructura. Los proyectos de desarrollo se financian mediante la aprobación de fondos del gobierno central o mediante agencias donantes.

La *Empresa Administradora de Aeropuertos Internacionales (EAAI)* administra y opera la infraestructura aeroportuaria de Nicaragua. La EAAI opera como una autoridad independiente, gozando de una semi-autonomía en la ejecución de sus tareas; sin embargo, esta regulada por el Ministerio de Transporte e Infraestructura. La EAAI consiste de una junta directiva independiente con representantes de los sectores público y privado. Aun cuando la EAAI goza de un estatus de autonomía, su presupuesto de operación anual y sus planes de inversión están sujetos a la aprobación del gobierno central de la nación.

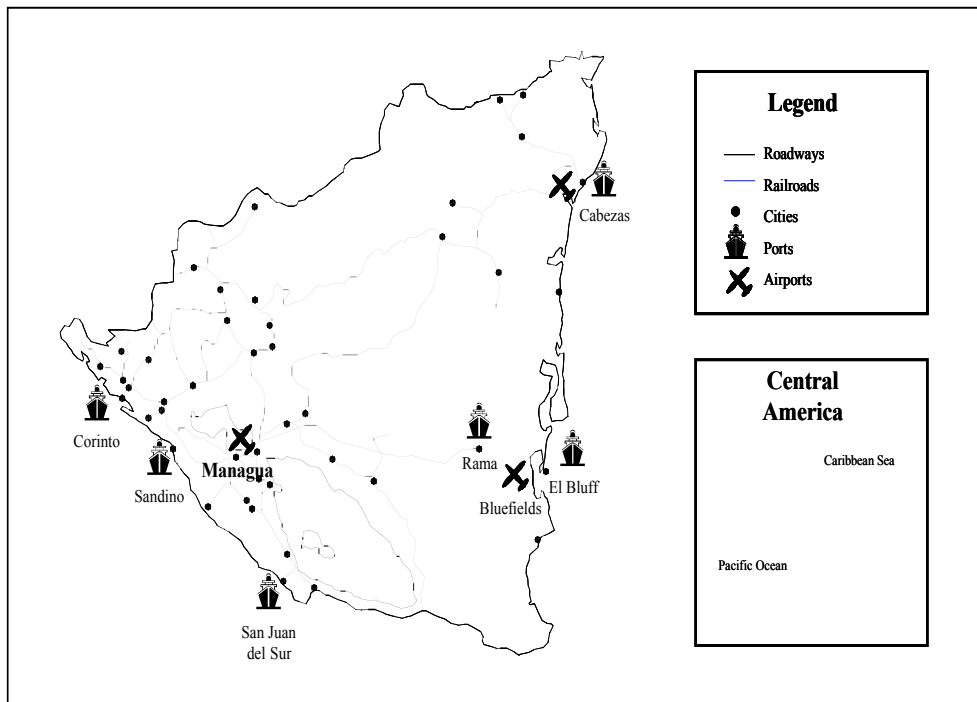
El INE, el ente regulador del gobierno, regula la generación, transmisión y servicios de distribución de energía. El INE esta facultado para aprobar las tarifas eléctricas propuestas por las compañías de distribución dentro de ciertos parámetros que limitan la asignación de costos asociados con las pérdidas de distribución técnicas y no técnicas. La generación y distribución eléctrica están siendo ejecutadas, en gran medida, por el sector privado. El gobierno provee la transmisión de energía.

TELCOR, el ente gubernamental, regula los servicios de Internet y telecomunicaciones. TELCOR esta facultado para otorgar licencias a los proveedores de servicios de telecomunicaciones e Internet.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Las siguientes secciones proveen el panorama de cada uno de los componentes principales de la infraestructura comercial de Nicaragua. Se ofrece una breve descripción de las instalaciones principales y de las operaciones generales y las recomendaciones para mejorar, según sea apropiado. El Cuadro 4 muestra el mapa regional de Nicaragua.

Cuadro 4. Mapa de Nicaragua (N.T.S.)



1. Red Vial

El Ministerio de Transporte e Infraestructura de Nicaragua es el ente gubernamental responsable de la construcción y mantenimiento de la red vial. Recientemente, este ministerio desarrolló un plan amplio de mejora de la red vial, enfocado principalmente en el corredor de la Carretera Panamericana, según lo identificado por SIECA, así como en la construcción de carreteras rurales de acceso a las regiones de producción agrícola. Los proyectos en curso incluyen un programa importante de mejora de las carreteras que inicia en Managua y desemboca en el puerto fluvial de El Rama, que sirve al Mar Caribe.

En general, la infraestructura vial de Nicaragua incluye dos corredores asfaltados de doble vía con pocos o ningún corredor de circunvalación alrededor de los principales centros poblacionales. Como consecuencia, hay problemas de congestión en los principales centros poblacionales, particularmente en la ciudad de Managua. Las condiciones de las carreteras varían grandemente a lo largo del país, desde múltiples áreas con carreteras sin pavimentar hasta los principales corredores viales. Un ejemplo que prima es el de los puntos de acceso con Honduras, a lo largo de la frontera norte. Existen informes de múltiples tramos de carretera parcialmente pavimentados, lo que obliga a los transportistas a ir a una velocidad casi de funeral, lo cual impacta no solo el flujo del tráfico, sino que la seguridad de la carga también. La nación tiene poca capacidad y confiabilidad de acceso a la costa del Caribe, lo que lesiona la competitividad general del país. Se requerirán mejoras significativas para facilitar el comercio en Nicaragua.

A fin de facilitar el comercio, la red vial de Nicaragua requerirá de mejoras globales para superar los problemas de competitividad. Las recomendaciones claves incluyen las siguientes:

-
- Identificación de los corredores de transporte claves, y la implementación de las mejoras con miras a reducir los costos de transporte. Según se pudo notar, la infraestructura vial de Nicaragua adolece de una red incompleta que pueda ofrecer un transporte sin obstáculos a lo largo de la longitud completa de los corredores principales. Por ejemplo, existe poca capacidad de comunicación vial sin estorbos entre la costa del pacífico con la Costa del Caribe de la nación. Además, también hay limitaciones de capacidad a lo largo de los corredores que conectan las zonas de producción y consumo de la nación con los principales puntos de salida internacionales de sus países vecinos. Lo que da como resultado costos de transporte terrestre comparativamente altos, lo que impacta seriamente la competitividad general del transporte de la nación. Aun cuando son necesarias las mejoras focalizadas, la nación requerirá de asistencia en el desarrollo de un plan de desarrollo prioritario para lograr un entorno de transporte sin obstáculos.
 - Incorporar pericia técnica en la planificación, construcción y mantenimiento de la red vial. La institución ejecutora de Nicaragua requiere de asistencia técnica para lograr una red de transporte de alta calidad. El Ministerio de Transporte e Infraestructura ha identificado este punto como uno clave para el progreso. Las entrevistas indican que la nación carece de experiencia en cuestiones transporte para ejecutar los proyectos claves en este rubro, y que Nicaragua requerirá de asistencia técnica para lograr su estrategia actual de construcción vial. Esto incluye las fases de planificación, análisis, diseño y construcción.
 - Implementación de mejoras a puentes y pasos de dos niveles a lo largo de los principales corredores de transporte de carga. Igual a lo que sucede en otras partes de la región, gran parte de los puentes en las carreteras de Nicaragua no están contruidos para soportar las cargas actuales. Muchos de estos puentes fueron diseñados y contruidos con límites de carga de aproximadamente 25 toneladas. Hoy en día, los límites de carga típicamente sobrepasan las 40 toneladas. Ya que sería difícil conseguir financiamiento para mejorar la totalidad de las carteras de los puentes de Nicaragua, se recomiendan altamente efectuar mejoras selectivas a lo largo de los corredores de transporte de carga principales. Estas mejoras permitirían al país cosechar los beneficios de los furgones de alta capacidad que lograrían reducir el costo del transporte, mano de obra y los congestionamientos del tráfico vehicular.

2. Puertos Marítimos

Actualmente, Nicaragua opera un total de seis puertos con una instalación principal, la de Puerto Corinto, ubicada en la costa del Pacífico. Puerto Corinto se caracteriza por su instalación de propósitos múltiples donde se maneja carga general, contenedores y carga líquida y seca a granel. Las instalaciones portuarias de Nicaragua funcionan bajo una autoridad portuaria independiente, que utiliza la participación del sector privado únicamente para los servicios de carga y descarga. La autoridad portuaria independiente, *Empresa Portuaria Nacional* (EPN), responde a una Junta Directiva para ejecutar todas las operaciones portuarias. La junta Directiva goza de autonomía considerable para implementar sus operaciones.

El Cuadro 5 desglosa los elementos claves de infraestructura en cada uno de los 6 puertos marítimos de Nicaragua.

Cuadro 5. Matriz de Comparación de Puertos Marítimos

Instalación Portuaria	Corinto	Sandino	San Juan Del Sur	Cabezas	El Bluff	El Rama
Ubicación	Pacífico	Pacífico	Pacífico	Caribe	Caribe	Caribe
Operación	Autoridad Gubernamental Portuaria Independiente que opera las múltiples instalaciones					
Muelle Principal	Muelle marginal de 370 metros (240 metros dedicados a los contenedores); instalación dedicada a carga seca	150 metros marginales; 2 plataformas fondeadas mar adentro	Muelle de 70 metros; anclaje mar adentro	Espigón de Madera de 687 metros	Muelle marginal de 160 metros	Barcaza flotante de 93 metros
Profundidad del agua (en metros)	Varía (12.7 a 13.4)	< 4	10 en anclaje	4 – 7	4	4
Número de Atracaderos	4 – 5	3	1	N/A	2	1
Cargas Manejadas	<ul style="list-style-type: none"> • Contenedores carga General • Carga Líquida • Carga Seca 	<ul style="list-style-type: none"> • Carga líquida • Carga Seca • Carga Nueva 	<ul style="list-style-type: none"> • Crucero 	<ul style="list-style-type: none"> • Cabotaje • Pesca 	<ul style="list-style-type: none"> • Cabotaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Carga General • Cabotaje
Equipo de Muelle Dedicado	<ul style="list-style-type: none"> • Grúa de puente transversal contenedores • Evacuador de carga seca • Sistema de Sistema transportador 	<ul style="list-style-type: none"> • Acarreo de carga líquida • Evacuador de carga seca 	N/A	N/A	N/A	N/A
Plano del Patio de Contenedores	Top pick	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Expansión Potencial	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Comentarios	Buena instalación, pero requiere asistencia en mercadeo y desarrollo de capacidades	Instalación de baja capacidad con oportunidad de crecimiento limitada	Instalación dedicada que sirve a un nicho de mercado clave. Instalación no propia para comercio internacional	Instalación ajena para comercio internacional	Instalación ajena para comercio internacional	Sector privado interesado en servicio de transporte desde Rama
Evaluación General	Competitivo	Menos competitivo	Competitivo para el mercado que sirve	Menos competitivo	Menos competitivo	Menos competitivo

Fuente: Empresa Portuaria Nacional, www.epn.com.ni.

El área trasera de Puerto Corinto incluye servicios de apoyo de dos instalaciones de distribución de carga seca, instalaciones de almacenaje para carga líquida actualmente arrendadas a entidades privadas, áreas dedicadas a almacenaje de contenedores, cuatro bodegas de almacenaje cubiertas, para carga nueva, automóviles y demás carga. Actualmente, una bodega ha sido arrendada a Aduanas para realizar los servicios de inspección. Todas las instalaciones están aseguradas

mediante una cerca a lo largo de todo el perímetro externo y con puntos de acceso a la instalación por dos portones con guardias de seguridad.

Para facilitar el comercio, los puertos de Nicaragua se beneficiarían de las siguientes mejoras claves y recomendaciones:

- Establecer un plan de negocios estratégico claro para Puerto Corinto. Puerto Corinto es la instalación portuaria principal de Nicaragua; sin embargo, se utiliza muy limitadamente. Aun cuando existen varias razones que explican esta falta de demanda, incluyendo las consideraciones de costo del transporte hacia la costa del Caribe, la instalación requiere de asistencia para desarrollar sus objetivos de mercadeo. La instalación está habilitada para proveer un buen servicio, pero carece de la capacidad suficiente para atraer a compañías de transporte de gran escala. La asistencia técnica será necesaria para desarrollar un plan estratégico amplio que identifique las oportunidades de mercado, impedimentos al crecimiento, requerimientos de infraestructura, y soluciones.
- Mejoras al acceso terrestre hacia Puerto Corinto. La instalación portuaria principal del país adolece de acceso terrestre adecuado. Específicamente, la carretera de acceso principal al puerto necesita reparaciones y mejoras para satisfacer los requerimientos mínimos de carga y acomodar los volúmenes de tráfico actuales como cualquier aumento en el tráfico de furgones. La carretera requiere de mejoras de capacidad en las instalaciones de dos niveles. Además, la carretera transita por el pueblo de Corinto, mezclando el tráfico vehicular local y de transeúntes con el tráfico de carga pesada potencial. Las mejoras a esta carretera deben hacerse a manera de incluir consideraciones de separación vehicular para reducir la densidad del tráfico, al mismo tiempo que se mejora la seguridad en general.
- Trabajar con la empresa privada para financiar los proyectos de infraestructura del puerto de la costa del Caribe. La infraestructura portuaria de Nicaragua adolece significativamente de falta de capacidad terminal a lo largo de la costa del Caribe de la nación. En general, Nicaragua carece de acceso sustancial al Caribe, lo que obliga a los exportadores a utilizar las instalaciones portuarias ubicadas en los países vecinos (Puerto Limón, Costa Rica, y Puerto Cortez, Honduras). Esta carestía de infraestructura agrega costos de transporte terrestre significativos a las exportaciones, en detrimento de la competitividad de la nación. Dicho esto, el EPN está considerando actualmente invertir en su instalación en El Rama, ubicada a aproximadamente 90 kilómetros río arriba del Mar Caribe. El Rama es una instalación muy pequeña con capacidad para acomodar un mercado nicho pequeño y focalizado. El sector privado ha mostrado interés en el desarrollo del servicio de transporte desde El Rama hacia los EE.UU.; sin embargo, este servicio contempla únicamente la captura de las empresas que actualmente están utilizando los puertos vecinos, sin considerar el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio. No obstante, la idea tiene su mérito y requerirá que el EPN invierta en El Rama para aumentar su capacidad. Se recomienda que el financiamiento para la expansión de la infraestructura de las instalaciones actuales en la Costa del Caribe considere la utilización de fondos privados para minimizar los riesgos a la nación.
- Trabajar con las instituciones ejecutoras del transporte nacional con el propósito de identificar soluciones costo efectivas para los puntos de acceso a la Costa del Caribe. Según se estipuló anteriormente, Nicaragua posee poca capacidad portuaria a lo largo de la Costa del Caribe. Si se quiere mejorar la competitividad, se deberá enfocar los esfuerzos a reducir

los costos del transporte a la costa del Caribe. Una idea que predomina en el ambiente es el concepto de un “Puerto Atlántico.” Tanto los comerciantes como las instituciones ejecutoras han identificado este concepto como el de mayor aceptación. Sin embargo, esta solución debe sopesarse contra otros proyectos de mejoras alternativas al transporte, tales como un mayor desarrollo de la red vial de la nación, o posiblemente una solución de ferrocarril intermodal, para identificar la solución más costo efectiva para solucionar este importante problema.

3. Aeropuertos

La EAAI, una autoridad gubernamental descentralizada que disfruta de semi-autonomía en la ejecución de sus obligaciones se encarga de la implementación de la infraestructura del aeropuerto. Actualmente la EAAI opera un aeropuerto internacional de pasajeros/carga calificado, el Aeropuerto Internacional de Managua, y tres aeropuertos nacionales, localizados en Bluefields, Puerto Cabezas y Corn Island. Los aeropuertos de Bluefield, y Puerto Cabezas tienen capacidad para acomodar embarques internacionales de carga. Se están contemplando planes para expandir la capacidad del aeropuerto internacional de pasajeros de la nación en la costa del Caribe. Para propósitos de discusión, el Aeropuerto Internacional de Managua, es la puerta clave de transporte aéreo de la nación y el enfoque de esta sección.

El Aeropuerto Internacional de Managua, está ubicado dentro de los límites de la ciudad de Managua, con pocas oportunidades para una expansión significativa. Sin embargo, la EAAI está actualmente en medio de la implementación de proyectos de mejoras de capital significativos, con miras a mejorar las operaciones generales de manejo de pasajeros. La terminal internacional de pasajeros, consta actualmente de 4 puertas de embarque, y está esencialmente expandiéndose a 7 puertas, con lo que duplicará su capacidad existente del manejo de pasajeros, mientras se suministra suficiente espacio operativo para acomodar el tráfico internacional planificado para los próximos 15 años o más. La nueva construcción muestra la incorporación de las mejores prácticas modernas.

El Aeropuerto Internacional de Managua, está también equipado con una terminal nacional pequeña que está totalmente separada de las instalaciones internacionales de la nación. Una sola pista de aterrizaje (de 2,442 metros por 45 metros) sirve a las dos terminales. Un proyecto de extensión de 800 metros de la pista de aterrizaje está planificado para iniciar en el año 2005

La infraestructura del aeropuerto de Nicaragua requerirá de mejoras focalizadas para facilitar el comercio. Las mejoras y recomendaciones clave incluyen lo siguiente:

- Realizar la ejecución completa del plan maestro de desarrollo del Aeropuerto Internacional de Managua. Como se sabe, el Aeropuerto Internacional de Managua esta en medio de un programa de mejoras de capital significativas. Aunque actualmente no todas las mejoras seleccionadas están presupuestadas, es importante que el plan se finalice en su totalidad. Esto es de vital importancia en el área de carga aérea. Muchos de los usuarios de las instalaciones consideran que las instalaciones de carga aérea son pequeñas e ineficientes. El plan maestro de la EAAI incluye el desarrollo de 2 instalaciones nuevas de carga aérea de 3,500 a 5,000 metros cuadrados. No obstante, esto no está presupuestado en el programa de capital.

-
- Enfoque en las mejoras de acceso terrestre. El Aeropuerto Internacional de Managua tiene un acceso vehicular terrestre y de estacionamiento muy limitado. Hoy en día, la terminal adolece de limitaciones de capacidad durante los períodos pico de llegada y salida de pasajeros. Aunque los planes incluyen el desarrollo de un nuevo edificio de estacionamiento en un futuro lejano, se cree que la terminal no ofrecerá las condiciones adecuadas de tráfico después de completada la expansión a la terminal internacional en curso y que adolecerá de un mayor tráfico de pasajeros. Se deberá proporcionar asistencia para ayudar a la EAAI a realizar un entorno coherente de acceso terrestre, para facilitar el tráfico de pasajeros hacia y desde el aeropuerto.
 - Desarrollar instalaciones para el almacenamiento de combustible de las aeronaves en las instalaciones del aeropuerto principal de la costa del Caribe. Las instalaciones del aeropuerto de la costa del Caribe de Nicaragua están en una desventaja competitiva debido a la falta de capacidad para reabastecer las aeronaves. Consecuentemente, las instalaciones proveen poca capacidad de servicio para satisfacer los requerimientos de las compañías de transporte aéreo más grandes. Esta falta de capacidad en el abastecimiento de combustible puede relacionarse con la falta de instalaciones portuarias suficientes en la costa del Caribe y la limitada capacidad para el transporte terrestre. Se deberán hacer esfuerzos para mejorar el servicio característico de los aeropuertos de la costa Caribe de la nación para servir a las compañías de transporte más grandes.

4. Ferrovías

El Servicio de trenes, no está disponible actualmente en Nicaragua, habiendo sido desmantelado en 1994, después de quedar inhabilitado. No obstante, aun existen muchos corredores férreos con derecho de vía en Nicaragua. Si se considera la economía del transporte ferroviario, esta claro que toda iniciativa futura para el servicio de tren debe involucrar un enfoque de Centro América como región para realizar los beneficios potenciales del servicio ferroviario. Considerando las distancias de tránsito hacia los puertos principales de la costa del Caribe. La falta de acceso de un transporte competitivo hacia la costa del Caribe podría solventarse mediante el desarrollo de un concepto ferroviario regional, el cual deberá ser evaluado como una opción potencial.

Nicaragua se vería beneficiada por una evaluación de servicios ferroviarios alternativos para facilitar el comercio. El siguiente ítem de acción se recomienda para su consideración:

- Reconocer los beneficios económicos del servicio ferroviario a través de las características de la longitud total de acarreo y carga consolidada. Los servicios ferroviarios van ganando mayor valor económico entre más larga sea la distancia, típicamente 500 millas o más. La zona principal de consumo de Nicaragua, está geográficamente ubicada en instalaciones portuarias del Caribe, a una distancia que puede aproximarse económicamente a condiciones óptimas para la reactivación del servicio ferroviario. Consecuentemente, la implementación de cualquier servicio ferroviario requeriría de un enfoque de planificación regional. Nicaragua deberá trabajar con sus países vecinos y los Estados Unidos para desarrollar un plan estratégico regional de ferrocarril inter modal regional para lograr los beneficios potenciales de este medio de transporte.

5. Puntos Fronterizos

Nicaragua provee instalaciones fijas para la administración e inspección de vehículos en todos sus puntos fronterizos internacionales. Estas instalaciones están diseñadas para alojar a funcionarios de Aduanas, Inmigración y Agricultura mientras se suministran pasos peatonales o vehiculares. Las instalaciones de Nicaragua están descritas como incompletas en cuanto a la infraestructura instalada. El equipo de evaluación realizó una prueba de inspección en una instalación. El punto fronterizo evaluado carecía de los componentes de infraestructura clave para facilitar el comercio. Por ejemplo, las instalaciones carecían de sistemas pavimentados, que obligan al tráfico pesado de camiones a transitar a través de las instalaciones por calles de tierra. Durante los períodos de clima inclemente, la viabilidad del tránsito de vehículos se ve aún más degradada. Como se explicó anteriormente, las iniciativas regionales incluyen la eliminación de las instalaciones ubicadas en los puntos fronterizos y como consecuencia, actualmente se está contemplando poca o ninguna inversión en las fronteras de Nicaragua.

Aunque el propósito futuro es eliminar los puntos fronterizos formalizados, se requieren mejoras en un período próximo para facilitar el comercio. Entretanto se recomiendan las siguientes mejoras:

- Mejorar las condiciones de toda la instalación finalizando los trabajos de pavimentación. Aunque no todas las instalaciones fueron inspeccionadas, pudo verse que los puntos fronterizos de la nación presentan un desarrollo incompleto, particularmente de sus sistemas de pavimentación. Se recomienda identificar los fondos necesarios para tener instalaciones que propicien el flujo del tráfico sin estorbos.

6. Electricidad

El sector de la energía eléctrica de Nicaragua es un detrimento clave que afecta la competitividad de la nación. La red presenta un alto costo asociado con la producción así como pérdidas técnicas y no técnicas de distribución significativas. Las instituciones ejecutoras de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica de Nicaragua son una mezcla de entidades privadas y públicas. De acuerdo a las entrevistas realizadas durante la evaluación, la generación de energía consiste principalmente de plantas de generación térmica de combustible fósil, que cubre aproximadamente entre el 83 al 85 por ciento de la capacidad de generación de energía de la nación. Una mezcla de energía hidroeléctrica y geotérmica conforma el balance de la capacidad de generación de energía de la nación. La gran dependencia de Nicaragua en las instalaciones de generación de combustible fósil, es una desventaja competitiva debido a los altos precios del combustible en el mercado y a la variabilidad estacional. El gobierno de Nicaragua proporciona servicios de transmisión de energía mediante una compañía de transmisión estatal. La distribución se proporciona por medio de contratos de concesión al sector privado. Unión Fenosa, un concesionario del sector privado, administra aproximadamente el 94 por ciento de la red de distribución existente.

Nicaragua requerirá de ayuda significativa para el desarrollo de un sistema eléctrico competitivo para facilitar el comercio. Se recomiendan las siguientes mejoras claves:

-
- Buscar y desarrollar la capacidad de generación de energía de bajo costo. Nicaragua es altamente dependiente de las plantas generadoras de energía de combustible fósil. Consecuentemente, los costos asociados con la generación de energía son comparativamente altos para la región. Estos costos se pronuncian más cuando se factorean como un porcentaje de los ingresos promedio de la mayor parte de la población. Adelantándose un poco más, Nicaragua deberá enfocarse en el desarrollo de instalaciones de generación de energía que se basen en fuentes de energía renovable según se disponga. Se requiere de asistencia técnica en el análisis e implementación para estos probables ahorros de costo futuros.
 - Reducir las pérdidas de distribución a niveles aceptables. Aunque Nicaragua ha incluido al sector privado en la implementación de su sector de distribución energética, la nación adolece de pérdidas técnicas y no técnicas significativas de aproximadamente un 32 a 34 por ciento actual.¹⁴⁹ Entre los costos administrativos, estas pérdidas son el resultado de la ineficiencia del sistema y de la intervención ilegal. La compañía de distribución privada esta incapacitada para recuperar todos los costos asociados a estas pérdidas. La recuperación de costos de las pérdidas de distribución está regulada por la INE y representa una fracción de la estructura del costo total. Actualmente, la compañía de distribución esta operando bajo una pérdida anual. Estas pérdidas financieras impiden la capacidad y voluntad potencial de la empresa de invertir en mejoras a la infraestructura de distribución a fin de reducir las pérdidas técnicas. Se requerirá de asistencia técnica que ayude a identificar el desglose completo de las pérdidas técnicas y no técnicas. Luego de su identificación, se puede formular e implementar un plan estratégico formal para la reducción de pérdidas.
 - Apoyar vigorosamente las mejoras en la capacidad de transmisión en curso al nivel regional. Un proyecto regional importante apoyado por el BID esta relacionado con la conectividad entre países y la mejora de la capacidad de transmisión en la región. En una base anual, Nicaragua requiere de la importación periódica de electricidad para satisfacer sus requisitos de operación pico. Sin embargo, y más importante aún, Nicaragua carece de la capacidad de transmisión para buscar fuentes de electricidad de menor costo por lo cual necesita depender de su capacidad de generación eléctrica de combustibles fósiles. Nicaragua se beneficiaría grandemente de un mayor acceso a electricidad de costo más bajo generado dentro de las fronteras de sus países vecinos. Como consecuencia se recomienda altamente el apoyo continuo en ésta área.

7. Telecomunicaciones e Internet

Actualmente ENTEL suministra las telecomunicaciones de línea fija. Enitel es el proveedor de servicio de telecomunicaciones anteriormente propiedad del estado. Las cláusulas de exclusividad del servicio de Enitel finalizarán en enero de 2005, abriendo la puerta a la competencia dentro del sector de telefonía de línea fija. El sistema de telecomunicaciones inalámbrica de la nación, opera ahora dentro de un mercado abierto y competitivo. Aun cuando, tanto el sistema de línea fija como inalámbrica operarán en un mercado competitivo totalmente abierto, es importante ver que la mayoría de servicios serán propiedad y estarán operados por una

¹⁴⁹ Los Datos suministrados por los entrevistados en el curso de la evaluación.

sola empresa matriz, con lo cual se mantendrá un entorno monopolístico. De acuerdo con los entrevistados, la tele-densidad actual es muy baja para la región y se estima en un 3 por ciento aproximadamente para los servicios de línea fija. Es importante ver que la región tiene que coincidir en un plan armonizado para recuperar los costos de terminación de llamadas internacionales entre los países centroamericanos. Actualmente, los proveedores que inician las llamadas retienen todas las ganancias. Esta práctica crea desigualdades en la recuperación de costos, dependiendo de la relación de llamadas salientes a entrantes efectuadas entre los países de Centroamérica. Se percibe que la implementación del CAFTA impondrá una presión significativa sobre la industria de las telecomunicaciones para resolver este problema. En consecuencia, se recomienda altamente que se brinde apoyo para identificar y evaluar las soluciones para armonizar la industria de las telecomunicaciones internacionales.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

- *Compañías de Transporte de Carga Terrestre.* Las compañías de transporte privadas, operan en todo el país, con una capacidad limitada, en las terminales de distribución marítimas y terrestres. Las compañías de transporte proporcionan servicios de acarreo y distribución interna para todo el comercio internacional. La cantidad y la calidad de las compañías de transporte disponibles dentro de Nicaragua se consideran por debajo de los servicios par de alta calidad, lo que obstaculiza la capacidad de la nación para facilitar el comercio
- *Aerolíneas.* El aeropuerto Internacional de Managua recibe los servicios de muchas aerolíneas grandes que actualmente acomodan a más de 800,000 pasajeros por año.¹⁵⁰ Las instalaciones sirven como un destino internacional con oportunidad de tránsito nacional para los proveedores de servicio de aerolíneas locales. Los transportistas más importantes también proporcionan el servicio de carga aérea. El servicio aéreo se considera adecuado y escalable para facilitar el comercio, sin embargo el acceso terrestre de vehículos se considera inadecuado durante las horas de operación pico tanto en la actualidad como para el largo plazo.
- *Empresas de Transporte Marítimo.* Nicaragua atiende a un número limitado de compañías internacionales de transporte marítimo que atracan en el país en intervalos regulares. Esto resulta de la capacidad limitada y la falta de demanda de servicios causada por los altos costos del transporte terrestre. Consecuentemente, existen oportunidades limitadas para servir a los embarcadores y receptores locales, lo que limita la respuesta del mercado para incrementar los servicios. Las instalaciones portuarias de Nicaragua requerirán de asistencia para formular un plan de desarrollo estratégico en mercadeo e infraestructura y estrategia de mercado, con el fin de identificar el alcance de los negocios que pueda ofrecer a las compañías de transporte marítimo internacionales.
- *Ferrovías.* En Nicaragua el servicio de ferrovías no está habilitado. Considerando la economía del transporte ferroviario, cualquier iniciativa de servicio futuro deberá incluir un enfoque regional centroamericano para hacer efectivos los beneficios potenciales del servicio ferroviario. La necesidad de Nicaragua de una solución costo-efectiva para

¹⁵⁰ See, www.eaai.com.ni/.

acceder la costa del Caribe se puede solucionar mediante una alternativa regional de servicio ferroviario. Se requerirá de asistencia técnica para evaluar las diferentes alternativas, incluyendo la del ferrocarril, para comprender su potencial plenamente.

- *Electricidad.* Un número de compañías de generación privadas proveen la energía para la distribución eléctrica, en donde un alto porcentaje de la energía generada proviene de los sistemas térmicos de combustibles fósiles. Las instituciones de apoyo incluyen las compañías de transmisión gubernamental y las compañías de distribución privadas. La capacidad de transmisión internacional es inadecuada para acomodar futuras demandas. Consecuentemente, sería necesario modernizar la capacidad de transmisión internacional o la capacidad de las plantas generadoras locales, bajo la implementación del CAFTA.
- *Telecomunicaciones e Internet.* Los servicios de Internet y telecomunicación de cable terrestre e inalámbrico serán totalmente suministrados a través de concesiones al sector privado, en un entorno de mercado abierto y competitivo. Este entorno le proporciona a los usuarios un número de tecnologías y servicios confiables de donde escoger.

E. RECOMENDACIONES

- El sistema general de infraestructura para el comercio de Nicaragua provee un servicio menos que competitivo en la facilitación del comercio. Nicaragua necesitará asistencia para desarrollar un programa de mejoras selectivas para subir su posición global.
- Es necesario completar los corredores claves de la red vial de Nicaragua, para proporcionar las conexiones coherentes entre las zonas de producción / consumo y salidas internacionales. Las mejoras focalizadas incluyen el desarrollo de una estrategia de acceso a la costa del Caribe para reducir los costos de transporte y mejorar la competitividad comercial de la nación en términos de costos.
- Las instalaciones portuarias de Nicaragua son deplorablemente inadecuadas para prestar el servicio que los clientes exigen en la costa del Caribe. Aún cuando se deben estudiar las diferentes alternativas de transporte para entender los ahorros de costos potenciales, el hecho es que Nicaragua no tiene un puerto competitivo ubicado a lo largo de su costa caribeña. Para mitigar el riesgo, Nicaragua deberá comprometer al sector privado en el desarrollo de una instalación portuaria en la costa del Caribe.
- Las instalaciones de la costa Pacífica de Nicaragua están sub utilizadas y necesitarán de asistencia técnica para desarrollar un plan estratégico de mercadeo. Las instalaciones están en buenas condiciones y tienen una capacidad razonable para acomodar un crecimiento significativo en el comercio internacional. Sin embargo, no se han concertado esfuerzos para captar las posibles oportunidades de mercado. Se necesitará de asistencia técnica para desarrollar un plan de mercadeo.
- Es necesario acelerar el plan maestro de desarrollo de las instalaciones del aeropuerto internacional de Nicaragua a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad de carga aérea internacional. La terminal internacional de pasajeros esta actualmente en medio de un importante programa de expansión, lo que obliga a dejar el proyecto de las

instalaciones de carga aérea para el futuro. No obstante, la capacidad existente y las limitaciones de eficiencia están lesionando la posición competitiva de la nación. Se necesitará de asistencia técnica en la ordenación de prioridades y fondos para ejecutar estas mejoras.

- La red ferroviaria de Nicaragua está inoperante. La red de acceso terrestre y la posición geográfica del país respecto a las fronteras internacionales con sus vecinos podrían ofrecer la oportunidad de desarrollar una solución costo-efectiva basada en el transporte ferroviario. Se requiere de soporte técnico a un nivel de planificación regional para entender completamente los beneficios potenciales del transporte ferroviario para el país y la región.
- En cuanto a la electricidad, Nicaragua es altamente dependiente de las instalaciones de generación térmica de combustibles fósiles de alto costo. Además la red de distribución de la nación está experimentando pérdidas técnicas y no técnicas inaceptables, lo cual incrementa aún más el costo de la electricidad. La nación necesita de asistencia para identificar las alternativas de generación eléctrica y asistencia técnica para identificar la mezcla de las pérdidas de distribución e identificar sus soluciones.

El sector de telecomunicaciones de Nicaragua, está en riesgo de sufrir un incremento de precios significativo, al igual que todas las demás naciones de Centro América, respecto a las llamadas locales y las desigualdades relacionadas con las llamadas internacionales en la región. Se requiere apoyo técnico y grupos de enfoque para desarrollar un plan regional que armonice la recuperación de los costos de terminación.

ANEXO 1: RECOPIACION DE RECOMENDACIONES

REGULACIÓN DE SOCIEDADES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	<p>Actualizar el Código de Comercio</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar las partes del Código de Comercio a ser reformadas ▪ Aprobar una ley especializada como la ley del mercado bursátil, la ley sobre monopolios, la ley de la simplificación de procedimientos administrativos para el arranque de un negocio. ▪ Formular una ley moderna sobre sociedades que incluya los principios de la Buena gestión corporativa, la protección de accionistas minoritarios y el tratamiento de casos excepcionales cuando no es necesario tomar en cuenta la personería jurídica de una compañía. Desarrollar grupos de trabajo y talleres públicos- privados acerca de estas leyes 	Alta	Plazo Próximo
2.	Fortalecimiento Institucional	<p>Modernizar el Registro de Comercio</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actualizar el proyecto de ley del Registro Público y confiarle la supervisión de las actividades del Registro a una entidad del gobierno central. ▪ Monitorear y complementar el proyecto del Banco Mundial sobre la modernización del Registro ▪ Colaborar en la automatización del proceso de registro y adquirir mejor equipo y mejores instalaciones para el Registro. <p>Monitorear y cooperar con el proyecto de ventanilla única para inversionistas del Banco Inter-americano de Desarrollo</p>	Media	Largo plazo
3.	Fortalecimiento Institucional	<p>Conducir un análisis profundo del sector de las PYMEs para identificar la manera como eliminar los obstáculos a un crecimiento mayor y promover una mayor integración al sector formal.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar incentivos económicos que promuevan la formalización y crecimiento de las PYMEs. Focalizar los recursos en los sectores de las PYMEs con el mayor potencial de crecimiento. ▪ Diseñar programas especiales para el financiamiento de las PYMEs ▪ Organizar conferencias para los donantes de las PYMEs con el objeto de diseñar políticas regionales. 	Media	Plazo Próximo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
4.	Evaluación	Realizar una evaluación impositiva de Nicaragua: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar las discrepancias en los impuestos. ▪ Determinar el costo beneficio de los impuestos. ▪ Formular las reformas en las leyes y las instituciones para que el sistema impositivo sea eficiente. 	Media	Plazo Próximo
5.	Fortalecimiento Institucional	Integrar el Mercado bursátil de Centro América: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formular un modelo armonizado de normas reguladoras y de procedimiento para las transacciones del mercado bursátil ▪ Diseñar un plan estratégico para su plena integración 	Media	Largo plazo

CONTRATOS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Fortalecimiento Institucional / Legislativo	Reformar el sistema judicial: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Grupos de trabajo y talleres sobre cambios en el sistema electoral en general a fin de que sea más democrático y sobre la selección de magistrados y jueces ▪ Actualizar la ley de la carrera judicial y adjudicarle la selección de jueces a una entidad separada e independiente 	Alta	Plazo Próximo y largo plazo
2.	Fortalecimiento institucional y capacitación	Reforma la carrera de derecho: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formular una ley sobre la práctica del derecho e incluir los requisitos de admisión para los abogados como por ejemplo el examen del colegio de abogados ▪ Crear una entidad de supervisión y disciplina independiente para los abogados (ejemplo; el colegio de abogados). ▪ Conducir seminarios continuos en derecho para los profesionales del derecho (notarios, abogados, jueces, secretarios de la corte) sobre los mismos temas. 	Alta	Plazo próximo y Largo plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
3.	Educación en Derecho	<p>Mejorar el conocimiento de los profesionales y estudiantes de derecho y apoyar más efectivamente a la comunidad comercial internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar/ revisar el currículo de la escuela de derecho a manera de incluir las normas internacionales en transacciones comerciales, el análisis económico de la ley, principios internacionales y convenciones sobre contratos (UNIDROIT e INCOTERMS) y mejorar la capacitación sobre la importancia del estado de derecho, principios legales básicos, jurisprudencia extranjera y doctrina tal como “la sustancia sobre la forma” así como el análisis económico de la ley. ▪ Conducir talleres para ciudadanos comunes acerca de los principios legales básicos 	Media	Largo plazo
4.	Fortalecimiento Institucional	Mejorar el uso del arbitraje como medio alternativo para el arreglo de controversias contractuales (ver las Recomendaciones sobre la resolución de controversias comerciales)	Alta	Largo plazo
5.	Reforma Legal	<p>Mejorar el marco jurídico relativo a los contratos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediante la asociación pública/privada y el consenso, formular un nuevo código de procedimiento civil y comercial en donde se estipulen los procedimientos orales, y además formular leyes sobre arrendamiento, factores, contratos electrónicos y firmas electrónicas. ▪ Organizar un grupo de trabajo sobre la posibilidad que Nicaragua firme la Convención Interamericana sobre el Régimen Legal de Poderes a ser utilizado en el extranjero 	Media	Largo plazo

BIENES INMUEBLES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
-----	------	---------------	-----------	----------

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Institucional/ Reforma legal	Regularizar la propiedad privada <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar las discrepancias entre todas las regulaciones sobre propiedad inmueble y armonizarlas ▪ Redactar un lineamiento que establezca las prioridades por zonas geográficas e intereses del sector económico y pagarle a los terratenientes de propiedades expropiadas sin compensación cuyas tierras han sido reasignadas a otras personas ▪ Reducir los pasos administrativos para regularizar la propiedad mediante la reforma de regulaciones. 	Alta	Largo plazo
2.	Fortalecimiento Institucional	Reformar el Registro de Propiedad Inmueble para mejorar los servicios, reducir los costos y aumentar la confianza en la información <ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitorear y complementar las reformas en curso relacionadas con el Registro de Propiedad Inmueble ▪ Es esencial aprobar la ley del Registro Público. ▪ Colaborar con el proceso de automatización del Registro. ▪ Desarrollar e institucionalizar un programa de capacitación sobre las mejores prácticas de operaciones de Registro para el personal del Registro. 	Alta	Largo plazo
3.	Desarrollo Institucional	Actualizar el catastro nacional <ul style="list-style-type: none"> ▪ Iniciar el mapa nacional del catastro e integrarlo con el Registro de Propiedad Inmueble ▪ Aprobar la ley de Catastro ▪ Integrar los datos existentes en el catastro municipal en un catastro nacional de propósitos múltiples unificado 	Alta	Largo plazo
4.	Reforma Legal	Cambiar las regulaciones de zonificación <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formular una ley de orden territorial ▪ Facultar a las instituciones para que ejecuten la ley ▪ Introducir a través de la capacitación de los funcionarios públicos las técnicas de planificación estratégicas relevantes a la planificación y zonificación territorial 	Media	Largo plazo
5.	Reforma Legal / Vivienda	Reducir el déficit habitacional <ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar el déficit habitacional ▪ Formular un marco jurídico especializado que ofrezca incentivos para la construcción de vivienda mínima. 	Media	Largo plazo

GARANTÍAS REALES MOBILIARIAS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	Existe la necesidad de una nueva legislación en el área de transacciones garantizadas, comercio electrónico y quiebra en Nicaragua. Un Código de Comercio Uniforme que recoja los principios generalmente aceptados y las mejores prácticas para la región constituiría una herramienta útil para guiar la reforma en Nicaragua. Además, la habilidad para lograr la realización rápida y menos costosa de los intereses garantizados en Nicaragua se logrará únicamente con la reforma y modernización de las leyes sustantivas y de procedimiento sobre registro.	Alta	Largo plazo
2.	Coordinación Regional y Reforma legal	El USAID junto con otros donantes importantes deberían trabajar con los sectores público y privado de Nicaragua y otros interesados con miras a coordinar sus esfuerzos en la adopción e implementación de la Ley Modelo de Transacciones garantizadas de la OEA, para la región. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los esfuerzos conducentes a la adopción de una nueva ley y regulaciones deberían incluir la comparación entre las leyes actuales de Nicaragua con lo que esta sucediendo en otros lugares de Centroamérica y demás países de América, incluyendo los principios contenidos en la Ley Modelo de la OEA. ▪ Se debería desarrollar un registro de comercio electrónico regional, así como un plan de trabajo para la operación de registros individuales en cada país. ▪ Se debería actualizar el marco jurídico del comercio electrónico y firmas electrónicas para que sea equivalente a las normas internacionales actuales 	Alta	Largo plazo
3.	Capacitación	Se debería proporcionar capacitación a los funcionarios judiciales y administrativos sobre el alcance y operación del nuevo sistema legal para facilitar la implementación de las leyes y sistemas modernizados. Dicha capacitación debería incluir: información respecto a la nueva estructura de garantías reales mobiliarias; la interconexión entre el nuevo marco de transacciones garantizadas y otras áreas de la ley; opciones de financiamiento disponibles para las compañías locales e inversionistas extranjeros; y las operaciones del registro	Media	Largo plazo

RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	La Asamblea Legislativa debería adoptar el proyecto de ley actualmente pendiente que vendría a reformar el arbitraje y la mediación al colocar estos procedimientos bajo la dirección de partes y organizaciones privadas	Alta	Plazo próximo
2.	Educación Pública	Las organizaciones privadas de comercio y otras deberían educar a los miembros del sector empresarial sobre las ventajas del arbitraje y mediación, tanto antes como después de la adopción de dicho proyecto de ley, particularmente dentro del contexto de la judicatura disfuncional de Nicaragua.	Alta	Largo plazo
3.	Reforma Institucional	Una vez promulgada la reforma legislativa, los sectores público y privado deberían establecer los mecanismos para el uso del arbitraje, como son un centro de arbitraje y capacitación en arbitraje y mediación para abogados y otros interesados.	Alta	Largo plazo
4.	Reforma Judicial	La corrupción política impregna al sistema judicial. Un primer paso para rectificar este problema sería la promulgación de la "ley de la carrera judicial". Actualmente esta ley esta bajo consideración, pero sin embargo, en su forma actual lograría poco para reformar el sistema judicial. Se debería ofrecer asistencia técnica para garantizar que esta ley sea más que una simple fachada	Alta	Corto Plazo

QUIEBRA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	<p>En efecto, Nicaragua no tiene leyes sobre quiebra funcionales. Por lo tanto, al país le falta un componente esencial, que si se diseña e implementa efectivamente podría aumentar la confianza en la economía.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nicaragua debería considerar la modernización de su ley de quiebra y su armonización con la de sus socios comerciales como fuera de la región, tomando en cuenta los principios y lineamientos del Banco Mundial para una regulación efectiva de la quiebra, y de los conceptos contenidos en la Guía Legislativa de UNCITRAL sobre Insolvencia y demás modelos regionales e internacionales. ▪ Esta reforma debe ser consistente con e integrada a el marco jurídico comercial más amplio. La reforma a la ley de quiebra a menudo resulta inefectiva si no está acompañada por reformas paralelas en otras áreas de la ley relacionadas, en particular, los principios de insolvencia y quiebra deben ser consistentes con una ley modelo de transacciones garantizadas uniformes al nivel regional 	Alta	Largo plazo
2.	Desarrollo de Capacidades sector público	Para que el sistema sea efectivo, tanto los jueces como las instituciones de apoyo (<i>ejemplo</i> , procuradores) deben recibir apoyo y capacitación en el significado y consecuencia de la gestión efectiva de activos. Además de la facultad para detectar y revertir las actividades fraudulentas.	Media	Largo plazo
3.	Desarrollo de Capacidad – sector privado	Se debería desarrollar capacitación adicional a la medida de las necesidades del sector privado (en la forma de seminarios, discusiones o mesas redondas organizadas por las cámaras y / o asociaciones sectoriales) a fin de que mas compañías y empresarios conozcan las ventajas de reorganizar y rehabilitar las empresas para promover un clima de negocios más fluido y transparente.	Media	Largo plazo

POLÍTICA DE COMPETENCIA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	Las disposiciones sustantivas del proyecto de ley de competencia de julio de 2004 son muy acertadas y tienen fuertes simetrías regionales. Aún cuando talvez no sea necesario un sistema de notificación de fusiones ni la revisión obligatoria de fusiones, debería prestársele consideración a una disposición general que le permita a la autoridad de competencia investigar y bloquear las fusiones anti competitivas.	Alta	En un lapso de 3 meses (si el proyecto se entrega a la Asamblea Nacional en Noviembre)
2.	Reforma Legal	Respecto a la estructura de la institución propuesta en el proyecto de ley de Julio de 2004, los formuladores deberán decidir si circularán el proyecto actual como esta escrito (que estipula una institución independiente), o si prepararán una alternativa adicional que le otorgue a la Dirección General de Competencia y Transparencia de los Mercados (DGCTM) facultades de ejecución adicionales, creando una entidad decisoria especializada. Si se deciden por esto último, los modelos de Panamá y Costa Rica podrían ser útiles. Se debe prestar atención a la experiencia nicaragüense con modelos administrativos y judiciales similares, incluyendo la superintendencia de pensiones, la corte de impuesto sobre la renta, etc.	Alta	En un lapso de 3 meses (si el proyecto se entrega a la Asamblea Nacional en Noviembre)
3.	Defensoría de la Reforma Legal	La DGCTM ha progresado significativamente en lograr el apoyo para el proyecto actual con grupos de influencia tales como el Consejo Superior Empresa Privada de Nicaragua (COSEP). Sin embargo, ciertos miembros de la comunidad empresarial y grupos de consumo no han visto el proyecto actual. Se debe diseminar el proyecto más ampliamente para obtener comentarios, incluyendo entre grupos de interés importantes tales como: la Liga de Defensa al Consumidor Nicaragüense (LIDECONIC), Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN), y CACONIC. La diseminación debe estar apoyada por un seguimiento adecuado; y la DGCTM debe embarcarse en una extensión afirmativa con los receptores del proyecto (incluyendo llamadas telefónicas, reuniones, etc.). La DGCTM podría desear también considerar la obtención de las firmas de los grupos consultados, para su presentación ante la Asamblea Legislativa, como evidencia que ciertos grupos/sectores fueron efectivamente consultados.	Alta	En un lapso de 3 meses (si el proyecto se entrega a la Asamblea Nacional en Noviembre)
4.	Reforma Legal	Considerar cuidadosamente las leyes de competencia de Mico y Panamá con miras a una convergencia/armonización regional; y consultar con los comités de formulación en El Salvador, Honduras y Guatemala.	Alta	Plazo próximo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
5.	Reforma Legal	Consultar con los reguladores sectoriales (TELCOR, INAA, INE) a fin de delimitar las responsabilidades claramente y garantizar la consistencia entre las leyes.	Alta	Plazo próximo
6.	Apoyo Legislativo	Preparar un folleto de apoyo para los Diputados quienes van a votar sobre el Proyecto de Ley, explicando en un lenguaje básico y claro los principales propósitos de la ley de competencia en el contexto nicaragüense, sacando ejemplos de estudios previos (<i>Ej.</i> , los estudios FIAS sobre las lácteos y pesca, los estudios de DGCTM sobre la cerveza y papas, etc.). Diseminar y conducir un seguimiento intensivo con los Diputados. Invitar a los miembros de la Asamblea Legislativa a una reunión informativa acerca de la ley propuesta.	Media	Plazo próximo
7.	Cooperación Internacional	Tanto los donantes como los funcionarios gubernamentales relevantes (fuera del DGCTM, pero incluyendo, por ejemplo, a la Comisión Presidencial de Competitividad) se deberían reunir con el Ministerio de Comercio para discutir el papel de la ley de competencia en cuanto a la liberalización del comercio/integración para obtener un proyecto más informado.	Alta	Plazo próximo
8.	Educación del Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar una serie de seminarios para promover el apoyo del sector privado, centrándose en experiencias recientes, como por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones, iniciativas regionales, etc. ▪ Desarrollar una serie de seminarios para informar a la Asamblea Legislativa acerca de la ley de competencia. El DGCTM podría preparar un documento corto para lograr apoyo, según se explicó anteriormente. 	Media	Plazo próximo
9.	Fortalecimiento Institucional	Después de aprobarse la ley: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar una estrategia de políticas para lograr que la ley se operacionalice, incluyendo los arreglos institucionales (<i>Ej.</i>, dotación de personal y capacitación). ▪ Desarrollar programas de capacitación regionales para el personal (Plazo Mediano) y con las universidades y asociaciones de abogados (Plazo Mediano a Largo). ▪ Desarrollar una estrategia de cumplimiento que se enfoque en la investigación de conductas anti competitivas en sectores importantes para los consumidores y que aborden las fallas del mercado nicaragüenses. (Mediano Plazo) 	Alta	Largo plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
10.	Apoyo Público	Continuar con las iniciativas de apoyo, incluyendo el análisis de las políticas gubernamentales y regulaciones que afecten la competencia, y preparar estudios respecto a los sectores clave (en curso). Promover la cultura de la competencia a través de la comunicación pública, e incluyendo: la preparación de los materiales de comunicación /medios; mejorar la capacidad de los medios en la publicación de asuntos relacionados con la competencia, a través del diálogo/ talleres con los periodistas; participar en diálogos/talleres con los oficiales de la ley, otros reguladores gubernamentales, y las comunidades de negocio y empresariales. (en curso)	Alta	Largo plazo

COMERCIO INTERNACIONAL

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma del Servicio de Aduanas	Una Dirección de Aduanas eficiente, dotado de personal preparado, honesto, y transparente, es absolutamente esencial para garantizar un libre comercio. Deben hacerse esfuerzos para concentrarse en la agilización del proceso de despacho (incluyendo sistemas mejorados de gestión de riesgos y métodos de selección de blancos) a fin de reducir la oportunidad de corrupción, y asistir en la disuasión del contrabando, tráfico de drogas y terrorismo, y en general, promover un entorno comercial saludable.	Alta	Largo plazo
2.	Desarrollo de Capacidades	Continuar con la capacitación en la <i>Dirección General de Aduanas</i> (DGA) es un requisito indispensable. Las áreas identificadas por la DGA como prioritarias incluyen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ capacitación sobre mejores procedimientos internos para aplicar los criterios de gestión de riesgos y crear perfiles; ▪ metodologías para detectar el fraude y la sub evaluación; y ▪ capacitación en computación y tecnología. 	Media	Largo plazo
3.	Capacitación del Sector Privado	No hay suficiente capacitación en el sector privado sobre asuntos de comerciales y de aduanas, incluyendo la clasificación y valoración de bienes. Con mayor capacitación, los productores podrán aumentar sus niveles de productividad para competir bajo un régimen de libre comercio. Con el fin de facilitar esto aun más el sector empresarial necesitará una mayor inversión y tecnología moderna para adaptarse a los nuevos requerimientos impuestos por CAFTA y mejorar la productividad y competitividad en sus áreas de actividad.	Alta	Largo plazo

4.	Reforma Financiera	Resulta esencial facilitar el acceso al crédito (tanto a las compañías locales como extranjeras y los inversionistas) mediante la modernización y armonización de las leyes relacionadas con la provisión de garantías reales inmobiliarias en toda la región y la creación de un registro centralizado de deudores y garantías reales inmobiliarias. Un factor clave relacionado será la modernización del marco jurídico del país sobre los documentos electrónicos y firmas electrónicas. (<i>Ver Informe Sobre Garantías Reales Inmobiliarias.</i>)	Alta	Largo plazo
5.	Integración Regional	Resulta necesario estimular las soluciones regionales respecto a los problemas de facilitación del comercio, inversiones y el área de aduanas. La asistencia técnica debe proveerse a fin de establecer una escuela de aduanas al nivel regional, y además promover sistema de solución de controversias al nivel regional (<i>ver Informe sobre la Resolución de Controversias Comerciales</i>), entre otros.	Alta	Largo plazo

FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Armonización Regional	<p>Promover la estandarización regional además de las estrategias para la Unión Aduanera, mediante lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar un centro regional del MCCA para la evaluación de riesgos con el fin de desarrollar un sistema de selección regional, un programa para medir el cumplimiento, un enfoque de edificación de auditoria, investigaciones conjuntas, y el procesamiento de certificación de país de origen. ▪ Crear un centro de información coordinado para toda la información relacionada con los procedimientos de la Unión Aduanera, que sea fácilmente accesible por el sector comercio, otorgando el periodo de notificación por adelantado requerido. ▪ Desarrollar procedimientos operacionales al nivel regional además de un manual para promover la estandarización dentro del MCCA. ▪ Estandarizar y agilizar el registro y autorizaciones de importación, exportación dentro del MCCA. ▪ Desarrollar un Laboratorio Regional para el análisis complejo que los laboratorios locales no pueden procesar. 	<p>Media</p> <p>Media</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p>	<p>6-18 meses</p> <p>3-6 meses</p> <p>6-18 meses</p> <p>18-24 meses</p> <p>6-12 meses</p>

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
2.	Aduanas	<p>Asistir a Aduanas en el avance de sus esfuerzos de modernización para mayor facilitación y control, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una capacitación adicional y un currículo de capacitación para aumentar la capacidad de los funcionarios especializados en el área y promover la especialización del sector: <ul style="list-style-type: none"> ○ Clasificación y Valoración de Aduanas ○ Técnicas de detección de fraude comercial ▪ La incorporación de los procedimientos de evaluación de riesgos vigentes dentro de un programa global de gestión de riesgos a manera de incluir capacidades/apoyo de Tecnología de la Informática, análisis estratégico del sector, y un procedimiento de auditoria posterior bien desarrollada. ▪ El acceso de Aduanas a los ingresos generados actualmente por los cargos por servicio cobrados y desarrollar y promover una Cuota de Usuario/Servicio de Cumplimiento con la OMC para el procesamiento de las declaraciones de Aduanas con el fin de aumentar el presupuesto de la Dirección y crear un fondo para: <ul style="list-style-type: none"> ○ pago de salarios ○ compra de equipo y herramientas ○ modernización de Aduanas y la mejora de las instalaciones 	<p>Alta</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p>	<p>6-12 meses</p> <p>18-24 meses</p> <p>6-18 meses</p>
3.	Aduanas (continua)	<p>Identificar y proveer fondos para herramientas adicionales en los sitios de inspección de Aduanas y para mejorar la pequeña instalación del laboratorio actual.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Herramientas modernas para el personal dedicado a la inspección de la carga. ▪ Materiales de recursos y software para el laboratorio ▪ Equipo actualizado para el laboratorio ▪ Básculas de piso para pesar la carga entrante y saliente ▪ Equipo importante como escáneres para los contenedores para ofrecer un abordaje menos intrusivo pero más productivo para la detección de armas, drogas, y contrabando y mejorar así la protección de las fronteras. ▪ Cámaras para los almacenes de bienes y lotes de carga comercial para evitar el acceso o pillaje de los bienes bajo el control de Aduanas 	Media	18-24 meses

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
4.	Aduanas (continúa)	<p>Cumplimiento y Procesamiento Penal</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyar la reforma del Sistema Judicial para avanzar en el procesamiento de los que violan las leyes de aduanas ▪ Fortalecer las sanciones contra los Agentes Aduaneros y otorgarle a Aduanas una mayor capacidad para disciplinar a los agentes que asisten y promueven el incumplimiento dentro de la comunidad del comercio ▪ Analizar las sanciones menores y evitar imponer sanciones por errores secretariales a menos que exista una razón para creer que ha habido descuido. ▪ Promover, apoyar y premiar el acatamiento otorgando beneficios tales como un procesamiento y despacho expedito a los comerciantes que cumplen. 	<p>Alta</p> <p>Alta</p> <p>Media</p> <p>Alta</p>	<p>12-24 meses</p> <p>6-12 meses</p> <p>3-6 meses</p> <p>3-12 meses</p>
5.	Armonización Regional / Procedural Simplification	<p>Reducir y armonizar los documentos y costos del comercio en la región centroamericana mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La combinación del FAUCA (Formulario Aduanero Único para Centro América) con el Documento de Tránsito Centroamericano. ▪ Establecer un programa de control de tránsito centroamericano ya sea a partir de la integración de los sistemas de procesamiento nacionales de Tránsito por Aduanas o mediante la creación de un programa automatizado sencillo que controle el movimiento de entrada a la UD o el inicio del tránsito en Centroamérica hacia el destino. Esto último se puede lograr a través de la promoción de un sistema nacional de “mejores prácticas” al nivel regional. ▪ El Establecimiento de una estrategia regional para combatir la sub valoración de los productos que ingresan a Centro América desde la Zona del Canal de Panamá. ▪ El establecimiento de un sistema de información regional efectivo para notificarle al sector comercial acerca de cualquier cambio causado por el avance de la Unión Aduanera. Se debe permitir suficiente tiempo a los sectores de transporte, importación y exportación para que modifiquen sus operaciones antes de la implementación de los cambios. ▪ El fortalecimiento de capacidad de las instituciones regionales para hacer cumplir los procedimientos de la Unión Aduanera por parte de todos sus miembros y la eliminación de la adopción de procedimientos nacionales adicionales que impidan el proceso de facilitación. La utilización de organizaciones regionales tales como los comités y la organización regional de las diferentes cámaras y asociaciones nacionales para adelantar esta agenda. 	<p>Alta</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p>	<p>3-6 meses</p> <p>6-12 meses</p> <p>6-9 meses</p> <p>6-9 meses</p> <p>6-12 meses</p>

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
6.	Armonización Regional / Simplificación de Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer laboratorios regionales para el análisis de los rubros complejos más especializados tales como pesticidas y productos genéticamente modificados para reducir el costo de equipamiento y capacitación del personal de cada país. ▪ Desarrollar un programa de capacitación sobre DPI respecto a la detección de bienes en violación de la ley de DPI para el personal del Registro, Policía Nacional y Aduanas auspiciado por organizaciones DPI internacionales. ▪ Promover al EDIFACT como el lenguaje estándar a ser utilizado por el sector comercial y público al diseñar programas que traten con el comercio internacional se manera que los sistemas de puedan comunicar con sus socios internacionales actuales y potenciales 	Media	18-24 meses.
			Media	12-18-meses
			Alta	12-18 meses
7.	Reforma Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrar los intereses de administración de la Policía Nacional en la formulación de procedimientos de facilitación de la Unión Aduanera de manera que se puedan equilibrar los intereses de control y seguridad con los de velocidad de movimiento. Con esto se eliminaría el aumento en retenes de seguridad que suelen ocurrir cuando las fronteras son más abiertas. 	Alta	6-12 meses
8.	Simplificación nacional de Procedimientos	<p>Disminuir el tiempo y costos para los comerciantes con la simplificación de los procesos de importación/exportación a través de la implementación de los siguientes pasos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proveer el apoyo de los donantes para el proyecto del Comité Presidencial sobre Competitividad a fin de reducir los costos de transacción mediante la simplificación de procedimientos. Este enfoque constituye una estrategia general para la revisión del proceso completo e incluye la participación del sector comercial. Este esfuerzo debe incluir a los empleados involucrados para que exista el compromiso de lograr una implementación efectiva. ▪ Efectuar la re-ingeniería de las operaciones de Aduanas en las Zonas Francas a fin de reducir significativamente la intervención de Aduanas en el proceso y depender más en la gestión de riesgos y técnicas de pos auditoria. Esto vendría a incluir la comparación de tiempo y costos de los procesos y fiscalización de Aduanas, así como la identificación de las “mejores prácticas” dentro de la industria, y su adaptación a Nicaragua. La meta consiste en reducir los costos de Aduanas y las demoras en un 50%. Este esfuerzo fue iniciado por el Comité sobre Competencia del Presidente. La comunidad de donantes debería apoyar este esfuerzo. El resultado podría ser la “mejor práctica” y su adopción por otras administraciones de Aduanas de Centro América. 	Alta	3 -6 meses
			Alta	6-12 meses

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
9.	Reforma Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer un programa para promover la innovación dentro de las instituciones reguladoras encargadas de implementar los requerimientos de procedimientos internacionales relacionados con el comercio. Esto incluiría incentivos monetarios y de otra índole a fin de reconocer y premiar a los empleados quienes conciben los procedimientos más eficientes. 	Media	6-12 meses
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Re-evaluar CETREX – Detener la integración de todas las demás instituciones a CETREX hasta no haber evaluado su requerimiento. Una vez completada la reingeniería, continuar con la automatización del proceso. Eliminar el requisito de presentar los embarques de valor bajo a través de CETREX. 	Alta	6-12 meses
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducir los tiempos de despacho de MAGFOR en las fronteras, gracias a la implementación de principios de gestión de riesgos y al establecimiento de análisis de laboratorio en los rubros menos complicados en el campo. 	Media	6-12 meses
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reasignar a la Policía Nacional a la frontera de Peñas Blancas a manera de reducir el tiempo de selección para la inspección de 2 horas a 15 minutos. 	Media	3-6 meses
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminar la emisión de sanciones aduaneras para casos de errores menores de tipo secretarial. 	Media	6-12 meses
10.	Desarrollo de Capacidad Técnica	<p>Mejorar las capacidades técnicas de las instituciones de apoyo públicas/privadas mediante las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proveer al personal regulador de MINSA con acceso al Internet para que puedan buscar en el sitio Web de USDA y así reducir el tiempo requerido en la actualidad para el registro bienes farmacéuticos importados. 	Media	6-12 meses
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigar la efectividad del uso de sensores electrónicos en los puntos ciegos críticos de las fronteras. 	Media	6-12 meses
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer a través del Instituto Técnico de Nicaragua, una escuela propia para los camioneros en donde se ofrezcan cursos sobre prácticas de conducción segura, mantenimiento de vehículos, y revisión de los procedimientos fronterizos bajo la Unión Aduanera. 	Alta	6-12 meses

FLUJO DE PERSONAS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	Adoptar regulaciones que creen una visa de “negocios” o una categoría de visa que promueva estadías de Mediano y Largo plazo a los inversionistas potenciales y personas altamente calificadas.	Media	Plazo próximo
2.	Fortalecimiento Institucional	Modernizar los sistemas de tecnología de inmigración para procesar los archivos y mejorar la seguridad. (i.e., lectores electrónicos de pasaportes en las fronteras)	Alta	Plazo próximo

DELITOS FINANCIEROS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma Legal	Actualmente existe un Proyecto de Ley bajo consideración, pero que todavía no ha sido presentado ante la Asamblea Legislativa, el cual vendrá a aclarar el alcance del delito de lavado de dinero al especificar, entre otros medios, que se aplica a fondos provenientes de otras actividades ilegales, parte de las transacciones por drogas. Este Proyecto de Ley debería convertirse en Ley de la República.	Alta	Mediano plazo
2.	Reforma Institucional	Como parte de los esfuerzos de reformas legales y/o otros cambios en las regulaciones, el Procurador General y Fiscal deberían establecer un marco de trabajo mediante el cual podrían coordinar mejor sus esfuerzos par enjuiciar el lavado de dinero.	Alta	Largo plazo
3.	Asistencia Institucional	Las instituciones responsables de la investigación y procesamiento de delitos de lavado de dinero deben tener a la mano recursos adicionales, con base en la asignación más clara y más eficiente de responsabilidades.	Media	Largo plazo

FLUJO FINANCIERO

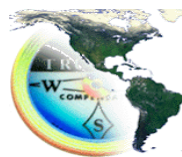
No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Capacitación/ Campaña educativa	Trabajar conjuntamente con las PYMES exportadoras y con aquellas que muestran inclinación par alas exportaciones (y sus asociaciones relevantes) acerca de los requisitos para lograr financiamiento relacionado con el comercio.	Media	Largo plazo
2.	Fortalecimiento Institucional	Desarrollar opciones de financiamiento alternativas para las PYMES exportadoras y otras con inclinación hacia las exportaciones (y sus asociaciones relevantes) a fin de expandir el acceso al crédito. (Por ejemplo las cooperativas).	Alta	Plazo término

INFRAESTRUCTURA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Soluciones para la Exportación de la Costa Este	<p>Identificar, evaluar e implementar soluciones costo efectivas para satisfacer los requisitos de exportación en la costa este nicaragüense</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuantificar y clasificar los costos de transporte actuales ▪ Comparar / Contrastar la efectividad de las soluciones (Ej. mejora de las carreteras, desarrollo del ferrocarril, desarrollo portuario) ▪ Realizar un análisis costo efectivo y sopesar nuevas opciones de construcción contra mejoras de políticas de bajo costo para mejorar la posición competitiva de la nación para convertirse en la salida hacia el Caribe. 	Alta	Plazo próximo
2.	Desarrollo de Red Vial	<p>Llevar a cabo el financiamiento tan necesario para los proyectos de mejora de la red vial, mediante la implementación de un sistema de cargos a los usuarios</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminar la burocracia en la asignación de fondos ▪ Permitir a las instituciones ejecutoras implementar totalmente su plan de mejora de la red ▪ Desarrollar consistencia y confiabilidad en el programa de mejoras a la red vial para atraer las inversiones del sector privado 	Alta	Plazo próximo
3.	Generación / Transmisión / Distribución Eléctrica	<p>Reducir el costo de la electricidad para los usuarios finales al mismo tiempo que se mejora la confiabilidad general del sistema</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducir la dependencia en plantas de energía térmica, mediante el desarrollo de sistemas hidroeléctricos y geotérmicos ▪ Asignar fondos apropiados para el mantenimiento para mejorar la confiabilidad de la red de distribución. ▪ Reducir las pérdidas técnicas mediante mejoras a la red planificadas. ▪ Facultar a las instituciones ejecutoras para que tomen acción contra el manipuleo no autorizado del sistema de la red eléctrica para reducir las pérdidas de distribución y los costos, aun más. 	Alta	Mediano plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
4.	Telecomunicaciones Mejoras a la densidad de la línea fija	<p>Mejorar la densidad del equipo de telecomunicaciones de línea fija de la nación (actualmente <3 líneas por 100 personas)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover activamente la eliminación de las cláusulas de “exclusividad” existentes para elevar el interés del sector privado en efectuar inversiones (Las cláusulas de exclusividad serán eliminadas en los próximos 12 meses) ▪ Promover las inversiones del sector privado en el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, que no sea el alquiler de ancho de banda sobre sistemas existentes para lograr una participación en el mercado. ▪ Continuar promoviendo las inversiones del sector privado para lograr una competencia general. (Actualmente, todos los sectores de las telecomunicaciones están dominados por una sola compañía madre.) 	Media	Mediano plazo
5.	Instalaciones de Puertos Marítimos (Costa Pacífica)	<p>Mejorar la utilización y promover el desarrollo comercial en las instalaciones del Puerto Marítimo de la Costa Pacífica</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Puerto Corinto requiere un plan de comercialización funcionable para desarrollar el comercio y lograr su máximo potencial ▪ Las instalaciones terrestres deben mejorarse para permitir la espera en cola de los vehículos de manera adecuada así como límites altos de carga. ▪ Acceso ferroviario y enlaces con un sistema regional (potencialmente unido al Canal Seco), con gran potencial para incrementar el atractivo del puerto ▪ Puerto Corinto debe considerarse como una opción de desarrollo de la Unión (El Salvador) su comercialización , y cooperativas regionales que son claves de éxito 	Alta	Plazo próximo
6.	Instalaciones de Puertos Marítimos (Costa Atlántica)	<p>Se debe evitar el desarrollo a escala completa de la instalación portuaria de la Costa Atlántica antes de tener una idea detallada de la demanda y costos de negocios</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar instalaciones marítimas en el Atlántico únicamente en conjunción con la ejecución de velop Atlantic marine facilities only in conjunction with execution of Long term contracts with private-sector partner ▪ Buscar la inversión directa del sector privado para validar las demandas del empresariado. ▪ Evitar el desarrollo de instalaciones robustas, y más bien mantener un alto grado de flexibilidad en el diseño. 	Media	Mediano plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
7.	Instalaciones Aeroportuarias	<p>Continuar con la ejecución del programa de mejora de capital en vigencia. El programa vigente va a más que duplicar la capacidad del Aeropuerto Internacional de Managua</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Considerar un mayor análisis de las instalaciones de entrada/salida/de vehículos de las instalaciones de estacionamiento, para garantizar el flujo libre ahora y en el futuro. ▪ Considerar el desarrollo de instalaciones adicionales para el almacenaje de carga aérea refrigerada en el plazo próximo ▪ Continuar desplegando dispositivos de seguridad tecnológicos a fin de mantener y aumentar la seguridad de las instalaciones. 	Alta	Plazo próximo
8.	Ferrovías	<p>Evaluar los beneficios asociados con el desarrollo de los corredores ferroviarios existentes de la nación</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Buscar oportunidades de distancia de acarreo óptima mediante asociaciones con vecinos internacionales 	Baja	Largo plazo



ANEXO 2: PAQUETE DE MESA REDONDA

Preparación para el CAFTA y la Armonización Regional Comercio, Derecho Comercial y Estrategia para el Fortalecimiento Institucional Mesa Redonda

25 de agosto de 2004

Intercontinental Metrocentro • Managua, Nicaragua

Temario

1:30 – 2:00 **Registro**

2:00 – 2:30 **Palabras de bienvenida**

- Presentación del temario: Mark Belcher, Booz Allen Hamilton
- Dr. Mario Arana, Ministro, MIFIC
- James Vermillion, Mission Director, USAID/Nicaragua

2:30 – 3:00 **Sesión I: Presentación de las conclusiones del diagnóstico sobre el comercio y el Derecho Comercial**

- Perspectiva de un Experto Nicaragüense: Francisco Somarriba, Profesor
- Conclusiones referentes al Derecho Comercial: Omar García Bolívar, BG Consulting
- Conclusiones referentes a las aduanas y el comercio: Joanne Cornelison, Booz Allen

3:00 – 3:15 **Café**

3:15 – 4:30 **Sesión II: Discusión en grupos**

- **Reduciendo los Costos de las Transacciones de Importación/Exportación**
- **Promocionando Sistemas Sanos de Crédito**
- **Implicaciones para las PyMEs**
- Priorizando Iniciativas Regionales para Beneficiar Comercio Internacional

4:30 – 5:00 **Presentación de los resultados de la discusión grupal**

5:00 – 5:30 **Comentarios finales y clausura**

- Jim Stein, Director, Office for Trade and Economic Analysis, USAID/G-CAP

5:30 – 7:00 **Cóctel**

Temas de Discusión de los Grupos de Trabajo

Reduciendo los Costos de Transacción de las Importaciones/ Exportaciones

- ¿Qué procedimientos necesitan simplificarse y agilizarse? ¿Son realmente necesarias todas las verificaciones y autorizaciones a la documentación?
- ¿Cuáles son los factores prioritarios que pueden contribuir a los costos en el sector de transporte? ¿Cuáles cambios deben ocurrir para reducir esos costos?
- ¿Dónde ocurren las demoras más importantes en el proceso de transporte? ¿Qué se puede hacer para eliminarlas?

Promoción de Sistemas de Crédito Saludables

- ¿Cuáles son los desafíos más importantes para mejorar el sistema crediticio de manera que atraiga niveles de financiamiento comercial sustancialmente más elevados?
- ¿Cuáles son algunas soluciones para superar estos desafíos?
- ¿Cuáles son los impedimentos para la implementación de estas soluciones?

Implicaciones para las PYMEs

- ¿Cuáles son los desafíos prioritarios que enfrentarán las PYMEs en el ámbito legal/ reglamentario, de políticas y otros, a medida que se implemente el CAFTA? ¿Cuáles son los desafíos específicos que enfrentarán las PYMEs en los sectores prioritarios de crecimiento económico?
- ¿Cómo pueden el sector privado y la sociedad civil complementar los esfuerzos gubernamentales por mejorar el clima para el crecimiento de las exportaciones de las PYMEs?
- ¿Cuáles son las implicaciones de una mayor participación del sector informal en la economía formal? ¿Cómo atraer a las PYMEs en el sector informal para que se integren al sector formal?

Clasificación por Orden de Importancia de las Iniciativas Regionales a Favor del Comercio Internacional

- ¿Cuáles son las prioridades de Nicaragua y por qué son importantes?
- ¿Cómo puede Nicaragua tomar un papel de liderazgo en la región para promover estas prioridades?

Conclusiones/Recomendaciones de la Mesa Redonda

Grupo 1 – Reducción de los Costos de Transacción de las Importaciones/ Exportaciones

Los costos de transacción en Nicaragua son altos. Se pueden tomar numerosos pasos para resolver este problema:

1. Las empresas se deben mejorar a si mismas mediante la capacitación de las personas encargadas del transporte de bienes para que sean más eficientes y costo efectivos. Además, el equipo utilizado para el movimiento de bienes debería modernizarse, al igual que la flota de transporte terrestre de Nicaragua. La modernización de la flota de transporte terrestre y la actualización en las demás modalidades de embarque ayudarían a reducir el impacto causado por los altos costos del combustible en el país.
 2. Un mayor esfuerzo es necesario para mejorar la seguridad del transporte en la región. En la actualidad, únicamente Costa Rica y Nicaragua gozan de una relativa seguridad en el movimiento de sus bienes. De la misma manera, se deberían regionalizar las pólizas de seguro para bienes en transporte, con lo cual se reducirían los costos.
 3. Con respecto a los embarques en tránsito por Centro América, los dos formularios que se utilizan actualmente son la declaración de Aduanas y el documento de tránsito, los cuales se deberían consolidar, ya que contienen información casi idéntica.
 4. Los costos de transacción para el envío de bienes fuera de Centro América, son particularmente altos para Nicaragua, debido a que las empresas se ven obligadas a utilizar la infraestructura de otros países, tales como el puerto Atlántico de Honduras. Una solución consistiría en construir un puerto en el Atlántico nicaragüense, ya que se argumenta que existe suficiente volumen y una creciente diversidad de artículos que harían que este esfuerzo resultara costo efectivo. De todas maneras, las mejoras en infraestructura no se pueden derivar exclusivamente de los fondos públicos y por lo tanto requiere de la inversión y participación privada.
 5. Se deben promover y promulgar leyes que permitan la completa automatización y modernización de los sistemas de aduanas. Actualmente se ha presentado un proyecto ante la Asamblea Legislativa que podría hacer que la información relacionada con Aduanas sea más eficiente, pero aún puede hacerse más por modernizar los sistemas.
 6. Los países centroamericanos deberían trabajar para proyectar una imagen regional más fuerte – los bienes se podrían vender bajo una viñeta consolidada de origen centroamericano. Además se debería compartir la información empresarial a lo largo de la región y se debería seguir impulsando la unión aduanera.
 7. Debería mejorarse la capacidad de la infraestructura, particularmente en lo que respecta a carreteras y puertos en Nicaragua, y también en toda la región. Esta es un área en donde Nicaragua esta particularmente débil y que se vuelve aún mas significativa ya que la mayor parte de los bienes Norte-Sur transitan a través del país.
 8. El lenguaje estandarizado utilizado por las instituciones gubernamentales y el sector público en las funciones comerciales automatizadas –EDIFACT-, debería utilizarse en toda la región de manera que los sistemas como Aduanas, se puedan comunicar entre sí. Actualmente, todos los países poseen sistemas operativos diferentes, lo que dificulta la transmisión de información de uno a otro.
- Grupo 2 – Promoción de Sistemas de Crédito Saludables**
El acceso al crédito es un elemento necesario para el desarrollo del sector productivo de Nicaragua. Sin embargo, actualmente, el crédito está limitado a un pequeño grupo de empresas

privadas, las más grandes y ricas del país; con acceso limitado para las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto resulta particularmente problemático ya que las PYMEs en Nicaragua representan una parte significativa de la economía. Existen tanto problemas como soluciones posibles:

1. No existe una estrategia coherente para mejorar el acceso al crédito a tasas razonables para las PYMEs. Las “micro financieras,” que se especializan en préstamos para las PYMEs, son cuando mucho “remiendos” que carecen de un plan integrado. No existe un banco de desarrollo estatal que ayude a crear un plan integrado y mejorar el acceso, lo cual constituye un error de política pública. Debería crearse un mecanismo apropiado, como por ejemplo un banco de desarrollo para las PYMEs que resulte del esfuerzo cooperativo de los sectores público y privado. Se deben tomar los pasos necesarios para garantizar que un banco tal funcione con los más altos niveles de integridad.
2. El tipo de garantía permitida está limitada. Predominantemente, los préstamos garantizados se basan en hipotecas, que es la garantía clásica. Sin embargo, aún en este caso, los consumidores están en desventaja, ya que las instituciones crediticias a menudo hacen su propia evaluación de la propiedad en garantía, estableciendo su valor por debajo del valor real, lo que a su vez reduce el monto del préstamo. Los consumidores tienen pocos recursos contra esta práctica
3. Cuando el dinero finalmente llega a las PYMEs, disponible de préstamos otorgados por organizaciones de desarrollo internacional, los intereses resultan más altos de lo que muchas empresas pueden pagar, y hay poco control sobre este proceso. Por ejemplo si el dinero llega al país a una tasa del 6% de interés, rápidamente ésta se convierte en 12% debido a los costos de transacción, llegando a alcanzar hasta un 21% debido a los costos por comisión y otros adicionales.
4. El marco jurídico para los créditos, es inadecuado. Varias áreas ameritan una reforma, en particular en lo relacionado con la propiedad de bienes y el sistema de garantías. Con respecto a este último, la ley debiera permitir otras posibilidades además de la garantía real mobiliaria, a manera de incluir inventarios y contratos administrados por la banca que a su vez crearían una mayor certeza legal.

Grupo 3 – Implicaciones para las PYMEs

La micro, pequeña y mediana empresas enfrentan numerosos desafíos, entre los cuales se incluyen:

1. Falta o demora en el acceso a los avances tecnológicos relativos al comercio;
2. Dificultad en obtener acceso al crédito pese a que se ha logrado algún progreso, gracias a las micro financieras, aun cuando las oportunidades son pocas y las tasas siguen altas;
3. La Falta de una definición y política gubernamental clara para las micro empresas como entidades separadas de las PYMEs, enfrentará a ambos grupos con desafíos adicionales innecesarios. Además, se necesitan políticas más específicas de y para las PYMEs mismas, ya que las necesidades de los diferentes sectores varían; por ejemplo el sector industrial con el agrícola.
4. Subutilización de los fondos Internacionales de Desarrollo de fuentes tales como el Banco Inter-americano de Desarrollo;
5. Esfuerzos desiguales e incompletos para crear alianzas estratégicas comerciales. Al presente, las empresas similares se encuentran demasiado dispersas e incapaces de trabajar conjuntamente para mejorar su posición como un todo.

6. Dificultad para lograr estándares más altos en la calidad de la producción debido a la limitación de los recursos. Los participantes declararon estar preocupados por este desafío que se acrecentará como resultado del CAFTA;
7. Información imprecisa acerca del número de PYMEs en Nicaragua hasta el momento;
8. Leyes inadecuadas en cuanto a la propiedad de bienes, Actualmente muchas PYMEs, en particular las agrícolas, carecen de la certeza legal respecto a su propiedad, lo que limita sus posibilidades;
9. Leyes limitadas o ineficientes en apoyo de las PYMEs;
10. Falta de incentivos para el sector informal, el cual representa al 90% de la producción nicaragüense, para integrarse al sistema formal, debido al alto costo de, por ejemplo, los impuestos. Además existe una falta de equidad fiscal ya que las grandes compañías no están obligadas a pagar un monto justo; y
11. Los altos costos de producción para las PYMEs como resultado del acceso limitado a la tecnología y al crédito, lo que las vuelve menos competitivas.

Pasos y reformas para abordar estos desafíos:

1. Las Microempresas se deberían separar de las PYMEs, en términos de las acciones y políticas gubernamentales para satisfacer sus necesidades particulares y estimular el crecimiento;
2. Se debe promulgar una ley impositiva más equitativa en general, pero relativamente menos severa para las PYMEs en particular, lo cual las motivará a formalizarse;
3. Se debería completar una nueva encuesta actualizando el estudio del año 2000, a fin de determinar el número real de PYMEs existentes y las tendencias de las mismas. Esto permitirá que los formuladores de políticas focalicen mejor sus esfuerzos;
4. En lo posible, se debería eliminar el número de intermediarios que participan en el procesamiento de los préstamos internacionales para que las tasas continúen siendo razonables. Un medio para lograr esto sería a través de la creación de un banco de desarrollo nacional;
5. Se debería crear un programa de incentivos para promover el crecimiento de las empresas, la competencia y la innovación tecnológica;
6. Se debería estimular la formación de alianzas estratégicas con lo cual se incrementaría la posibilidad de la formalización y personería jurídica así como el acceso a muchos beneficios, como por ejemplo los avances tecnológicos y el crédito;
7. Se deben impulsar las normas de calidad al nivel nacional, tomando en cuenta las normas regionales. Un medio para lograr esto es a través de la capacitación empresarial, para saber cuales normas se deben cumplir, y también a través del estímulo de las alianzas estratégicas que ayudarán a la empresa a regularse mejor en este aspecto;
8. Se debería reformar la ley a manera de mejorar los derechos y protecciones de propiedad intelectual y lograr un mayor incentivo para el desarrollo
9. Las PYMEs deben crear una auto visión más clara como sector, y tener un plan más claro a la luz del CAFTA.

Grupo 4 – Clasificación de las Iniciativas Regionales a Favor del Comercio Internacional por orden de Prioridad

1. Se deben tratar los problemas conocidos y significativos en el sistema judicial. Si no funciona el imperio de la ley, Nicaragua tendrá que luchar para mejorar su posición con respecto al comercio internacional.
2. Nicaragua opera en la actualidad bajo un sistema legal en el que muchas de las leyes son obsoletas. Es necesario reformar el sistema legal sustancialmente en varias áreas, incluyendo, por ejemplo, los códigos civil y comercial, las leyes laborales, y las leyes de contratación y transacciones garantizadas, así como las leyes para continuar desarrollando la Unión Aduanera Regional. En lo que respecta a la Unión Aduanera, Nicaragua ha llevado el liderazgo en la región y debería continuar siéndolo. Además es necesario adoptar una serie completa de nuevas leyes en otras áreas. Estas incluyen, por ejemplo, las leyes de comercio internacional y de resolución alternativa de controversias. En esta última área, Nicaragua tiene la oportunidad de ser el líder de la región, ya que puede aprender de los errores de sus vecinos para crear un sistema funcional mejorado que se pueda llevar al nivel regional.
3. Nicaragua debe limpiar su imagen en el exterior. Demasiadas personas continúan creyendo que es un país peligroso cuando en realidad es el más seguro de la región. Simultáneamente, mientras trabaja para rehabilitar su imagen los sectores público y privado tienen que trabajar para crear confianza, de manera que los inversionistas nacionales y extranjeros se sientan seguros al hacer negocios en el país. Actualmente Nicaragua ha recibido un puesto muy bajo con respecto a la confianza de los inversionistas.
4. Nicaragua y la región deben apoyar la integración a través de la especialización. De esta manera los países de la región se complementarán en lugar de competir unos contra otros.