



NACIONES UNIDAS



IIRSA
INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA
INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

Pasos de Frontera en América del Sur

Panelista: Alfredo Fuentes

Material del Curso
"Integración y Desarrollo de la Infraestructura
Regional Sudamericana"

Santiago, Chile - 6 al 10 de octubre de 2008

En caso de ser citado por favor mencionar la fuente

NOTAS PARA PRESENTACION IIRSA

PRIMERO: ANTECEDENTES SOBRE POLITICAS
INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA CAN

1. Diagnóstico y preocupaciones iniciales en la CAN (3)

- i) carencia o deficiencias de **infraestructura** vial y fronteriza;
- ii) debilidad y falta de articulación de **instituciones públicas** responsables del control y regulación de asuntos aduaneros, de asuntos migratorios, pruebas técnicas como laboratorios fito-zoosanitarios, vigilancia vial y resguardo territorial; e
- iii) inexistencia o insuficiencia de **normas comunes** para atender eficientemente los requerimientos del comercio y la circulación de vehículos y personas en el entorno vecinal.

2. **Se han logrado** hasta el presente **regulaciones adecuadas y suficientes en el Tratado y su desarrollo por órganos comunitarios**: SE CUENTA CON UNA POLITICA COMUNITARIA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

➤ Tratado: Acuerdo Cartagena

"Artículo 104.- **Los Países Miembros** desarrollarán una acción conjunta para:

.....

2) fortalecer la **infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión.**

Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de 1) la energía, 2) **los transportes y las comunicaciones,** y comprenderá:

...medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros.

Artículo 105.- **La Comisión**, a propuesta de la Secretaría General, **adoptará programas** en los campos señalados en el artículo anterior con el fin de impulsar un **proceso continuo destinado a ampliar y modernizar la infraestructura física y los servicios de transportes y comunicaciones** de la **Subregión.**

- **Marco de normas comunitarias derivadas para desarrollo de fronteras**

DECISIÓN 459 de 1999: "**Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo**" (facilitar libre circulación, impulsar desarrollo zonas frontera, introducir ZIF, participación Cancillerías (GANDIF), Grupo Consultivo BID-CAF

DECISIÓN 501 de 2001 "Zonas de Integración Fronteriza" (15 artículos: Define concepto, criterios, objetivos y mecanismos bilaterales para establecerlas y operarlas, delimitan actores, crea Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo", trata de articular programas y proyectos de Desarrollo Fronterizo con Planes Nacionales de Desarrollo

DECISIÓN 502 de 2001 "Centros Binacionales de Atención en Frontera" (17 artículos: Define alcances y objetivos y organización interna de este mecanismo bilateral como complemento de los CENAF, instalaciones mínimas recomendadas, servicios)

SEGUNDO: OTROS AVANCES NORMATIVOS DE INTEGRACIÓN COMERCIAL ANDINA QUE INCIDEN EN FRONTERA

1. NORMATIVA ADUANERA

La Comunidad Andina ha desarrollado también instrumentos aduaneros que facilitan las transacciones comerciales, algunos de los cuales inciden se aplican en operaciones de frontera:

- Nomenclatura Común Nandina ([Decisiones 653, 675, Res. 871](#)),
- Valoración Aduanera ([Decisiones 379, 571, Res. 846, 961, 1112](#)),
- Tránsito Aduanero Comunitario ([Decisión 617 y 636 y Res 300](#))),
- Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la CAN ([Decisión 478](#)),
- Arancel Integrado Andino (ARIAN) ([Decisión 657, Res.1113](#)),
- Programa Andino de Formación Aduanera ([Decisión 573](#)) y
- Régimen Andino sobre Control Aduanero ([Decisión 574](#)),
- Normas sobre regímenes aduaneros (Decisiones 618 Kyoto, 670 DUA y 671 Reg. Aduaneros)

2. **NORMATIVA DE TRANSPORTE**

En **transporte terrestre**^{1/}, se ha desarrollado normativa relativa a pasajeros y mercancías, con la finalidad de asegurar la eficiencia del servicio, determinando en forma precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad del transportista y usuarios.



^{1/} Decisiones 398, 399, 467 y 491.

TERCERO: AVANCES REGISTRADOS Y PROBLEMAS ENCONTRADOS

1. ZIF:

En cumplimiento de la Decisión 501, los Países Miembros, entre 2002 y 2003, establecieron o adecuaron zonas existentes, así: (**Notas reversales**)

- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, 02
- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana,
- Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Peruana,
- Zona de Integración Fronteriza Boliviano-Peruana

Sin embargo, se han mantenido dificultades en la implementación de las políticas de las ZIF: (tres puntos, 3, entrevistas con Cancillerías)

- i) falta de continuidad en el ejercicio de planeación conjunta del desarrollo fronterizo, y en la definición y promoción de un portafolio de proyectos binacionales de infraestructura productiva, física y social,
- ii) escasos avances en la simplificación y uniformización de los documentos y trámites en frontera;

- iii) insuficiente coordinación entre los servicios nacionales de migración, aduana, policía, tránsito, transporte, sanidad agropecuaria, turismo, salud, entre otros; entre autoridades binacionales ubicadas en la ZIF, y con la sociedad civil, y

2. CEBAF:

De acuerdo con información de la Secretaría General de la CAN, se registran la siguiente situación: ²

- **CENAF:** No están todos instalados o no reúnen condiciones mínimas de aglutinar funcionarios y ofrecer servicios eficientes a los operadores
- Entre **Bolivia y Perú** está en vías de funcionamiento el CEBAF provisional de Desaguadero, actualmente en condiciones precarias
- Entre **Perú y Ecuador** se viene trabajando conjuntamente para lograr la operación del CEBAF de Huaquillas-Aguas Verdes, actualmente en condiciones precarias
- Entre **Colombia y Ecuador**, se han identificado necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF yuxtapuesto en las adyacencias del puente de Rumichaca, sobre la base de los CENAF existentes de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). No se ha instalado el CEBAF.

² <http://www.comunidadandina.org/fronteras/cebaf.htm>

3. BANCO DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

BPIDF (artículo 10 Decisión 501): Selección y financiación inicial de algunos proyectos en coordinación con PM (ver ponencia), pero:

- Limitada actividad y **debilidad de su Unidad de Gestión** en la SG,
- **Desarticulación** de Unidad de Gestión de los (**SNI**) sistemas nacionales de inversión,
- **Insuficiente coordinación entre PM** para la definición de prioridades,
- Enfoque superado de seguir adoptando **nuevas Decisiones jurídicas** para lograr las inversiones.

CUARTO: VISIÓN PRIVADA DE OBSTÁCULOS AL INTERCAMBIO COMERCIAL Y ACCIONES EN FRONTERAS DE LOS PAÍSES MIEMBROS (Diagnóstico obstáculos al comercio andino para productos industriales y agropecuarios y Plan de Acción, octubre de 2007, Informe UE-ATR, Kateline Ghémar y Silvia Chacón)

1. Comercio terrestre y factores que lo afectan:

A pesar de normativa extensa, la participación del transporte terrestre es modesta:

- **27.6% de las expo. intraandinas en peso, y**
- **39,3% en valor.**

Problemas esenciales identificados por los operadores andinos:

- ❖ falta de cumplimiento de la normativa, su desconocimiento, ausencia de capacitación (los operadores andinos entrevistados (exportadores, importadores, transportistas) lamentan la falta de implementación y de cumplimiento de la normativa andina de transporte, en particular los avances conseguidos por la Decisión 399 sobre el transporte internacional de mercancías por carretera y la Decisión 617 sobre tránsito aduanero comunitario de mercancías. Esta última permite la habilitación de vehículos que puedan efectuar el transporte de las mercancías desde una aduana de origen hasta una aduana de destino sin control físico en aduanas de paso de frontera).
- ❖ falta de coordinación entre entes centrales y actores de transporte,
- ❖ marginamiento de las frontera de las políticas públicas, y
- ❖ imposibilidad del transporte directo de mercancías entre los Países Miembros por el transbordo que se califica como una de las principales barreras al comercio.

2. Ilustración de problemas específicos

Ejemplo 1: comentado con varios operadores de transporte: Un camión sale de Bogotá para Venezuela con un cargamento de productos cosméticos:

Día 1: sale de Bogotá con camión 1

Día 2: llega en la aduana de Cúcuta.

Día 3: carga descargada y traída al depósito de aduana colombiana

Día 4: trámites aduanero (de 1 día a 2, más si es sometido a inspecciones de INVIMA)

Día 5: transbordo a camión 2 Camión 2 pasa CENAF colombiano y el puente (de 1 a 2 días).

Día 6: Transporta la carga hasta la aduana venezolana de San Antonio.

Día 7 (+ 4): trámites de aduanas (CADIVI y aduana y otras autoridades de control)

Si todo sale bien, día 11: transporte hacia Caracas o al depósito del importador.

Total días de transporte terrestre: 3,5 días

Total días trámites de transbordo y trámites fronterizos: 7 días

Ejemplo 2:

Según operadores peruanos de frutas frescas, un camión puede tardar alrededor de 20 días para transportar uvas frescas hasta que llegue de Lima a Caracas. Durante este largo camino, las preocupaciones principales de los exportadores son: (1) la ruptura de la cadena de frío (por apertura del contenedor en Venezuela o Ecuador), (2) prácticas de contrabando, (3) el flete encarecido por las esperas,

los altos costos de almacenaje, el precio alto del contenedor refrigerado, etc.

3. 9 causas más importantes del retraso del transporte terrestre y acciones prioritarias (evocadas por los operadores)

3.1) Falta y deficiencias de infraestructuras de carreteras y en frontera

Prioridades

Inversiones en los CEBAF para agilización controles integrados

3.2) Lentitud de los trámites de autorización de empresas de transporte y de habilitación de vehículos para realizar transporte directo entre varios países CAN

Prioridades

- Avanzar hacia el **reconocimiento automático de las autorizaciones** emitidas por el País de origen para el transporte internacional de mercancías por carretera.
- Aplicar el **registro andino de empresas de transporte**.

3.3) Dificultad y resistencia para aplicar el tránsito aduanero comunitario de mercancías

Prioridades

- Promover el **uso efectivo de la normativa supranacional**. (i.e. agilizar la autorización de tránsito por parte de las autoridades aduaneras, aplicar de manera eficaz el registro previsto por la normativa de tránsito (Art. 42, Dec. 636).
- Promover iniciativas para contar con **personal entrenado y sensibilizar a las autoridades binacionales** que actúan en frontera y al sector privado sobre la existencia de la normativa, sus ventajas y su funcionamiento.

3.4) Trámites y controles excesivos de los camiones antes, durante y después del paso de frontera

Prioridades dependiendo de cada frontera. Ejemplo:

- En Tulcán, para exportación a Colombia, **varios pasos y paradas obligatorias podrían ser eliminados**: permitir un solo control en la CAE y que pase libremente el vehículo sin parar previamente en el patio de aforo para después estar encerrado en la cola de camión (oficina móvil o fija de la CAE)
- En **importación en Tulcán**, la obligación de aparcar el camión a 2 km y caminar para entregar papeles al funcionario de aduana, traba el tráfico:

- **Potenciar funciones de las mesas binacionales** para recomendar soluciones acerca de los problemas de transporte internacional de mercancías y los pasos fronterizos. Las mesas deben incluir un abanico amplio de participantes.

3.5) Transbordos obligatorios

Prioridades

- Lograr un **compromiso político fuerte de todos los Gobiernos** para que se tomen medidas que garanticen que los vehículos autorizados puedan circular sin transbordo;
- Un **compromiso por parte de los gremios de transporte para que sus afiliados dejen de presionar** para que se haga transbordo obligatorio
- **Capacitar a las autoridades locales y del sector privado de transporte sobre la normativa andina** en materia de transporte, tránsito aduanero y sobre la preeminencia de la normativa andina;
- **Reactivar las mesas binacionales sobre transporte internacional por carretera** para estudiar y debatir soluciones conjuntas con una amplia participación de todos los actores;
- **Evaluar las necesidades de las poblaciones de frontera** y de las compensaciones financieras y opciones laborales que podrían intervenir para operadores y poblaciones locales que tienen una actividad económica dependiente de las operaciones de transbordo (transportistas por carretas, etc.).

3.6) Ausencia de sistemas electrónicos que permitan el procesamiento y transmisión de datos, el control y la agilización de los trámites, etc.)

- **Proceder al equipamiento de estos pasos de frontera.** Las necesidades en inversión en infraestructuras en puertos secos requieren de asistencia técnica internacional.
- **Interconectar en red las agencias encargadas de realizar controles,** con el propósito que se puedan coordinar para realizar controles simultáneos.

3.7) Ausencia de armonización de horarios y procedimientos de atención de las aduanas de frontera

Prioridades

- **Armonizar y extender los horarios de atención** de la Aduana para que se agilicen los trámites, el flujo de mercancías y asegure el funcionamiento adecuado del régimen de tránsito comunitario.
- **Impulsar los CEBAF,** es decir armonizar los procedimientos de controles en frontera para permitir procedimientos y controles integrados y conjuntos.

3.8) Desconocimiento de la normativa andina de transporte

Prioridades

- **Capacitar y sensibilizar actores de frontera** (aduanas, otras autoridades binacionales de control y sector privado representativos de de la cadena del transporte) sobre aspectos prácticos de la normativa comunitaria (transporte internacional por carretera, multimodal, tránsito aduanero, autorizaciones y habilitaciones, etc). Identificar problemas.
- **Realizar una auditoria periódica sobre la aplicación de la normativa andina** por parte de autoridades centrales y de frontera. La auditoria sería llevada a cabo por medio de visita a los países de un funcionario de la CAN y de otros expertos.

3.9) Realidad socio económica en zonas de fronteras y necesidad de mecanismos para resolución de diferencias en las fronteras

Prioridades

- **Definir las necesidades de dichas poblaciones** que viven del comercio fronterizo y del transbordo con miras a poder lograr el transporte fluido y directo entre uno y varios países.
- Utilizar las **mesas binacionales** para la fase de definición de las necesidades de las poblaciones de frontera.