



# 8ª REUNIÓN DE COORDINADORES NACIONALES

Programa de Proyectos Piloto  
Pasos de Frontera  
**Síntesis y Conclusiones**



**Jorge H. Kogan**

Vicepresidencia de Infraestructura - DAPS  
Corporación Andina de Fomento

Buenos Aires, 29 de Junio 2006

## PASOS DE FRONTERA INCLUIDOS EN ESTA FASE

- Complejo Cristo Redentor (Chile – Argentina)
- Complejo Cúcuta – San Antonio – Ureña (Colombia – Venezuela)
- Fray Bentos – Puerto Unzué (Uruguay – Argentina)
- Foz de Iguazú – Ciudad del Este (Brasil – Paraguay)
- Desaguadero - Desaguadero (Bolivia – Perú), incluido inicialmente pero por su estado de avance se trató por separado

## CONDICIONES BÁSICAS ACORDADAS POR LOS PAÍSES AL SELECCIONAR LOS PASOS

Voluntad política de los gobiernos para:

- Plasmar en acciones concretas los acuerdos multilaterales alcanzados.
- Implantar la integración binacional, física y funcional de los controles y procesos.
- Recrear en los pasos analizados las características inherentes al “paso deseable y posible” para la Región (del estudio “Facilitación del....”, 2003).
- Crear grupos de trabajo (GT) específicos nacionales, de alto nivel, integrarlos en comisiones binacionales, flexibilizar posiciones y buscar soluciones y consensos.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTUDIOS DE CONSULTORÍA CONTRATADOS

- No preveía una propuesta propia de los consultores.
- Apoyo técnico a los gobiernos para un anteproyecto que refleje los acuerdos de ambas partes.
- Los Coordinadores Nacionales (CN) de IIRSA son los encargados de coordinar las propuestas de los organismos de control en frontera.
- Los consensos serán de aplicación para el paso analizado donde se formalizará el proyecto.
- El equipo consultor está conformado por un responsable general de las tareas, un responsable para cada uno de los pasos seleccionados y un equipo técnico de apoyo constituido por expertos en materia aduanera, informática, legal e institucional y transporte.



## OBJETIVOS A ALCANZAR EN LAS TAREAS REALIZADAS EN CADA PASO

- Diagnóstico preliminar e identificación de aspectos críticos (y propuestas de implementación).
- Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Preparación de documentación requerida para gestión de Cooperación Técnica, para implementación de proyectos.

## ESQUEMA DE TRABAJO ADOPTADO


- Respuesta a un cuestionario dirigido a los responsables locales de los organismos presentes en los pasos de frontera.
- Reuniones en cada Capital de país entre el CN de IIRSA y los responsables nacionales de los organismos de control en frontera.
- Visita al paso de frontera. Reuniones con los responsables locales de los organismos de control y con actores del sector privado (usuarios).
- Relevamientos de campo.
- Elaboración de un informe con acuerdos alcanzados entre los países y un borrador de anteproyecto que sirva de base para la negociación y acuerdos bilaterales.
- Apoyo a las reuniones y negociaciones binacionales.

## DIFICULTADES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS PREVISTOS Y LA CONCRECIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS OBJETIVOS

- ❑ Los servicios de control en los pasos de frontera, más allá de que sean provistos por varios organismos, debe entenderse como un “servicio único”. Por ende, el proceso de integración en los pasos de frontera requiere de un criterio nacional “supra organismos”.
- ❑ El consenso de los países involucrados respecto a las condiciones de borde para el desarrollo de las tareas al incluir los pasos en esta etapa del programa no se correspondió, en general, con los hechos posteriores, donde sobresalió la falta de unidad en la “visión nacional” respecto al Paso.
- ❑ Esa función, asignada en principio a los CN de IIRSA, en los hechos, y con las salvedades del caso, no se concretó en la medida esperada, en parte por las dificultades de la tarea.
- ❑ Las agencias nacionales con injerencia en el control fronterizo, que durante las visitas ofrecieron la colaboración, luego no la concretaron.
- ❑ Durante la realización del trabajo se presentaron situaciones inherentes a las relaciones binacionales o aspectos exógenos, que no pudieron ser previstos originalmente y generaron dilaciones en el inicio del trabajo o dificultades para alcanzar consensos.



## **AVANCES LOGRADOS EN CADA UNO DE LOS CUATRO PASOS DE FRONTERA INCLUIDOS EN ESTA ETAPA**

- Paso de Frontera Complejo Cristo Redentor (Argentina – Chile)**
  - Paso de Frontera Ciudad del Este – Foz de Iguazú (Paraguay – Brasil)**
  - Paso de Frontera Cúcuta – San Antonio (Colombia – Venezuela)**
  - Paso de Frontera Puerto Unzué – Fray Bentos (Argentina – Uruguay)**
- 



# Paso de Frontera Complejo Cristo Redentor

## *Tareas Realizadas*

- ❑ Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar.
- ❑ Visitas de trabajo al paso de frontera y realización de un diagnóstico de la operación, del estado de su infraestructura y de los problemas que afectan a su funcionamiento.
- ❑ Conjunto de propuestas de implementación que fueron sometidas al juicio de las autoridades de los organismos de control en frontera y de los Coordinadores Nacionales IIRSA.
- ❑ Redefinición de las propuestas en base a los requerimientos y restricciones establecidos por los organismos de control en frontera y por los Coordinadores Nacionales IIRSA.
- ❑ Acuerdo final de las propuestas por parte de Argentina y acuerdo preliminar por parte de Chile, que incluye la integración de los controles de cargas y la mejora en la integración existente en pasajeros.
- ❑ Avance, por parte de Argentina, en el estudio de factibilidad de la construcción del centro de frontera en la localidad de Uspallata.



## Paso de Frontera Complejo Cristo Redentor

### *Tareas Pendientes*

- Apoyo a las negociaciones y la formalización de acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Preparación de documentación requerida para gestión de Cooperación Técnica; esta tarea fue posteriormente tomada por el BID.

# Paso de Frontera Complejo Cristo Redentor

## *Factores que afectaron el avance de las Tareas*

- ❑ Visualización por parte de ambos países de que éste es un paso que presenta varias falencias en materia de infraestructura y operación, y que debe mejorarse.
- ❑ Los Coordinadores Nacionales IIRSA fueron “sintetizadores” de las posiciones nacionales.
- ❑ De esta forma, en este paso se pudieron discutir sendas “visiones nacionales” y no el punto de vista de cada uno de los organismos con injerencia en el control fronterizo, respecto a las soluciones a adoptar en el mismo.
- ❑ Activa participación del BID, mediante la contraparte asignada al proyecto.
- ❑ Otro elemento positivo fue el interés particular de la Aduana de Argentina en establecer una nueva localización de la avanzada precaria que opera en Uspallata.

# Paso de Frontera Ciudad del Este – Foz de Iguazú

## *Tareas Realizadas y Tareas Pendientes*

### **Realizadas:**

- Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con los organismos de control en el paso de frontera.
- Visita de trabajo al paso de frontera y realización de un diagnóstico de la operación, del estado de su infraestructura y de los problemas que afectan a su funcionamiento.
- Conjunto de propuestas de implementación mediatas e inmediatas.

### **Pendientes:**

- Reunión con las oficinas nacionales de los organismos de control para la presentación y discusión de las propuestas.
- Acuerdo binacional de las propuestas definitivas.
- Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Preparación de documentación requerida para gestión de Cooperación Técnica.

# Paso de Frontera Ciudad del Este – Foz de Iguazú

## *Factores que afectaron el avance de las Tareas*

- ❑ Retardo en el inicio de las tareas de campo en el lado brasileño y en el paso de frontera.
- ❑ Baja participación activa de los organismos de control en las tareas realizadas en esta etapa.
- ❑ No se manifestó la disposición de los organismos de ambos países en llevar adelante un proceso de integración de los controles.
- ❑ Inicio de las obras de remodelación de las instalaciones brasileñas en la cabecera del puente, encaradas por la *Receita Federal*, lo que supone una visión de largo alcance, no discutible.
- ❑ Proyecto avanzado de construcción de un nuevo puente entre ambas ciudades.
- ❑ Existencia de un esquema operativo aduanero en Paraguay, como es la diseminación en varios puertos secos (públicos y privados), que dificulta el intento de integración de los controles.

# Paso de Frontera Cúcuta – San Antonio

## *Tareas Realizadas*

- ❑ Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con los organismos nacionales de control en el paso de frontera.
- ❑ Visita de trabajo al paso de frontera y realización de un diagnóstico de la operación, del estado de su infraestructura y de los problemas que afectan a su funcionamiento.
- ❑ Presentación de las propuestas, de mediano y corto plazo (algunas implementadas de inmediato) a los organismos de control en frontera en sendas reuniones generales a ambos lados de la frontera. Modificación de las propuestas en base a los comentarios recibidos por los organismos.
- ❑ Presentación de las propuestas (ya modificadas) ante las oficinas nacionales de los organismos de control en frontera y ante los Coordinadores Nacionales IIRSA en ambas Capitales.
- ❑ Como parte de las tareas desarrolladas se contribuyó, mediante argumentaciones jurídicas, institucionales y ejemplos prácticos a despejar las dudas existentes en ambos países sobre el posible conflicto entre la integración de los controles y el concepto de “soberanía”.

## Paso de Frontera Cúcuta – San Antonio

### *Tareas Pendientes*

- Acuerdo binacional de las propuestas definitivas. (Hay un borrador de propuesta para el funcionamiento de los pasos integrados).
- Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Preparación de documentación requerida para gestión de Cooperación Técnica.

## Paso de Frontera Cúcuta – San Antonio

### *Factores que afectaron el avance de las Tareas*

- ❑ Fuerte conciencia integradora de las poblaciones limítrofes y visualización de que se trata de una frontera conflictiva.
- ❑ Proyectos binacionales en curso para la implantación de una nueva interconexión física (Carretera y puente binacional Agua Clara – Guarumito – La Fría) en la zona aledaña al proyecto y para la integración de los controles en el paso fronterizo de Paraguachón.
- ❑ Acuerdo binacional para la implantación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) que incluye núcleos urbanos en el área del proyecto.



## **Paso de Frontera Cúcuta – San Antonio**

### ***Factores que afectaron el avance de las Tareas***

- Situaciones conflictivas entre Colombia y Venezuela que postergaron el inicio de las tareas .
- No se observó la disposición de todos los organismos centrales a operar coordinadamente con los similares de otro país.
- Dispar participación de los Coordinadores Nacionales IIRSA en las tareas que se estaban llevando a cabo.
- Vigencia de un esquema operativo en temas aduaneros en ambos países, como es la diseminación de puertos secos privados en cada lado de la frontera, que dificulta cualquier intento de integración de controles.
- Denuncia por parte de Venezuela del acuerdo CAN.

# Paso de Frontera Puerto Unzué – Fray Bentos

## *Tareas Realizadas y Tareas Pendientes*

### **Realizadas:**

- Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con los organismos de control en el paso de frontera.
- Visita de trabajo al paso de frontera y realización de un diagnóstico de la operación, del estado de su infraestructura y de los problemas que afectan a su funcionamiento.
- Conjunto de propuestas de implementación.

### **Pendientes:**

- Acuerdo binacional de las propuestas definitivas.
- Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Preparación de documentación requerida para gestión de Cooperación Técnica.

# Paso de Frontera Puerto Unzué – Fray Bentos

## *Factores que afectaron el avance de las Tareas*

- ❑ Demora en la designación del Coordinador Nacional IIRSA en Uruguay luego del cambio de gobierno.
- ❑ Situación conflictiva en el paso por la instalación de las fábricas de pasta de celulosa y los reiterados cierres de esta frontera por parte de vecinos de la ciudad de Gualeguaychú.
- ❑ Baja participación activa de los organismos de control en las tareas realizadas en esta etapa.

## SÍNTESIS DE RESULTADOS

- ❑ En dos de los pasos se llegó a la fase de presentación, reflexión y ajuste con los países (Complejo Cristo Redentor y Complejo Cúcuta – San Antonio – Ureña).
- ❑ En el Complejo Cúcuta – San Antonio – Ureña, los trabajos continúan bajo la tutela del responsable del paso tratando de acercar posiciones y contribuir a la materialización de un acuerdo que posibilite desembocar en un proyecto.
- ❑ Los avances, en este caso, estarán relacionados con el estado de las relaciones entre ambos países, al desarrollo de la nueva vinculación Guarumito – La Fría y al desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza en curso, que abarca la zona del paso.
- ❑ Un aspecto a resaltar (asociado a los trabajos realizados en las zonas fronterizas y en las exposiciones de reflexión), es que varias de las propuestas de implementación inmediata son factibles de llevar a la práctica sin acuerdos binacionales o modificaciones en los marcos legales y reglamentarios.

## CURSOS DE ACCIÓN:

### Conclusión de las tareas en los pasos integrantes de esta Fase

- Por el grado de avance registrado debería continuarse, a partir del compromiso renovado de los gobiernos, el apoyo a los esfuerzos en el paso Complejo Cristo Redentor para la formalización de los acuerdos alcanzados y las acciones posteriores para la concreción del proyecto.
- En forma análoga, debería mantenerse el apoyo del proyecto Cúcuta - San Antonio – Ureña.
- En el resto de los pasos, la pertinencia de seguir afectando recursos deberá determinarse a partir de las restricciones actuales que se presentan en Gualeguaychú – Fray Bentos y al real interés de los gobiernos en el caso de Ciudad del Este – Foz de Iguazú.

## CURSOS DE ACCIÓN: Continuidad del Programa

- ❑ A la luz de los resultados obtenidos, debe analizarse la pertinencia de encarar varios pasos a la vez o de focalizar los esfuerzos en una cantidad menor de ellos y a partir de concreciones en los mismos (efecto demostración) avanzar en los restantes.
- ❑ Lograr un genuino compromiso de los gobiernos plasmado en una solicitud formal y en la conformación de una unidad/equipo ejecutora afectada al proyecto “paso de frontera” en forma previa, que se convierta en una contraparte institucional activa y responsable de sintetizar la visión nacional a implantar en el paso.
- ❑ Activa participación de los Coordinadores Nacionales IIRSA y de las contrapartes definidas para el proyecto por la Iniciativa.
- ❑ Seleccionar, en la medida de lo posible, pasos donde los países – a similitud del Complejo Cristo Redentor – coincidan en la necesidad de implementar mejoras inmediatas.
- ❑ Sin perjuicio de lo señalado, y en función de los buenos resultados obtenidos en la identificación de medidas de corto plazo, otra línea de acción posible para el mantenimiento de los objetivos de este Proceso Sectorial, sería la realización de asistencias técnicas orientadas a tal fin, guiadas por el objetivo de lograr una mayor eficiencia operativa en el paso.