

Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera – Fase II

Asistencia Técnica Bilateral y Apoyo en Implementación de Ejercicios de Controles Integrados

COORDINADOR

Ricardo Sicra

CONSULTORES

**Pablo Illarieti
Pedro Sosa Pinilla
Hernando Arciniegas
Jorge Sánchez
Jorge García
Roberto Olivieri
Juan Carlos Rodríguez**

El estudio y documento aquí presentado fue preparado por consultores y expertos especializados en el campo sectorial respectivo, a fin de ser empleado como elemento que contribuya al análisis de la temática. Por lo tanto, este estudio no refleja necesariamente la opinión de los gobiernos de los doce países suramericanos que integran IIRSA, ni tampoco aquella de las Instituciones que integran el Comité de Coordinación Técnica (BID-CAF-FONPLATA).

ÍNDICE GENERAL

Capítulo I – Introducción

Anexo I – Aspectos Legales e Institucionales

Anexo II – Cuestionario para Responsables Legales de los Organismos.

Capítulo II – Complejo Cristo Redentor (Argentina – Chile)

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

Anexo II – Instructivo y Formularios para la Toma de Tiempos y Encuesta Usuarios

Anexo III – Presentación de Alternativas

Anexo IV – Presentación Recomendaciones Consensuadas

Capítulo III – Ciudad del Este (Paraguay) – Foz do Iguazú (Brasil)

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

Anexo II – Presentación de Alternativas

Capítulo IV – Cúcuta (Colombia) – San Antonio / Ureña (Venezuela)

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

Anexo II – Aspectos Legales e Institucionales

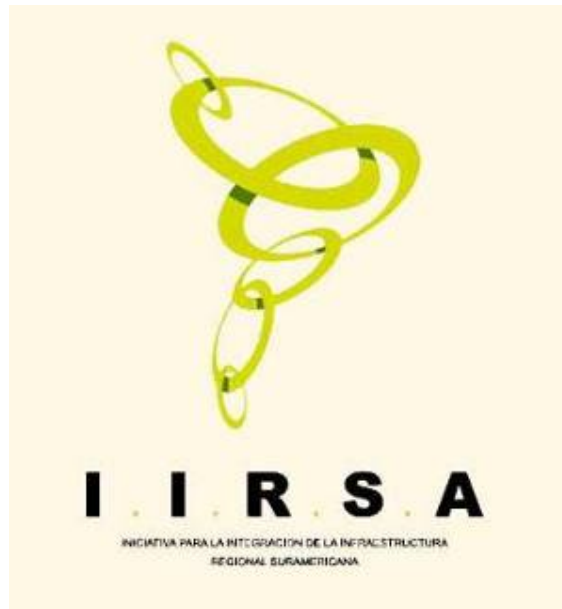
Anexo III – Presentación de Alternativas

Anexo IV – Presentación Recomendaciones Consensuadas

Capítulo V – Fray Bentos (Uruguay) – Puerto Unzué (Argentina)

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

Anexo II – Presentación de Alternativas



Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera – Fase II

Asistencia Técnica Bilateral y Apoyo en Implementación de Ejercicios de Controles Integrados

CAPÍTULO I

Introducción

INDICE

Introducción	7
La Integración y la Facilitación de los Pasos de Frontera	7
Breves Consideraciones de Diagnóstico General sobre los Pasos de Frontera	12
Los pasos de frontera, la integración de los controles y el marco legal e institucional	12
Algunos aspectos distintivos de los pasos de frontera en los dos bloques regionales	13
Infraestructura, equipamiento y participación privada	13
Integración de controles y sistemas informáticos	15
Modalidades aduaneras en los pasos de frontera	16
El trasbordo en los pasos de frontera	17
Organismos y agentes públicos en los pasos de frontera	17
Gestión de pasos de frontera	18
Control de gestión en los pasos de frontera	19
Horarios de atención	19
Tiempos medios insumidos en los controles	20
Los agentes privados y su incidencia en la fluidez del transporte en la frontera	20
Documentación asociada al transporte internacional	22
Características de un Paso de Frontera Deseable y Posible Para la Región	22
Programa de Intervención en los Pasos de Frontera	24
Aspectos Inherentes al Programa	25
Integración de controles y sistemas de información	25
Normas de procedimiento y control de gestión	26
Capacitación del personal de los organismos presentes en la frontera	27

Gestión de los pasos de frontera. La gerencia o administración del paso de frontera	27
Horarios de atención para el transporte de cargas	28
Infraestructura, equipamiento y participación de terceros.....	29
Alcances y Limitaciones de esta Etapa del Programa	30
Esquema de Trabajo.....	31
Síntesis de resultados obtenidos, conclusiones y cursos de acción	32
Avances verificados en cada uno de los pasos.....	32
Paso de frontera Cristo Redentor (Argentina – Chile).....	32
Paso de frontera Ciudad del Este – Foz de Iguazú (Paraguay – Brasil)	33
Paso de frontera Cúcuta– San Antonio (Colombia – Venezuela)	34
Paso de frontera Puerto Unzué – Fray Bentos (Argentina– Uruguay)	35
Aspectos generales que dificultaron el cumplimiento de los plazos previstos y la concreción de la totalidad de los objetivos	36
Síntesis de conclusiones y cursos de acción	37
Síntesis de conclusiones	37
Cursos de acción	38
Conclusión de las tareas en los pasos integrantes de esta fase	38
Continuidad del programa	38
Presentación de resultados.....	39

Introducción

En lo que sigue se presentan los resultados de los trabajos realizados en el marco del proceso sectorial de Facilitación de Pasos de Frontera, para desarrollar en cuatro pasos de frontera seleccionados por los países que conforman IIRSA, un conjunto de alternativas – institucionales, operativas, de gestión, infraestructura, etc. - tendientes a lograr una mayor eficiencia e integración en su desenvolvimiento y apoyar técnicamente las negociaciones de los gobiernos involucrados en la concreción de un anteproyecto consensuado de mejora en cada uno de ellos.

El Programa de Proyectos Piloto en pasos seleccionados, está orientado a plasmar las recomendaciones del trabajo “Facilitación del Transporte en los Pasos de frontera de Sudamérica”, realizado por IIRSA en el año 2003.

En el primer capítulo, se presenta en forma sintética un somero diagnóstico general de algunos aspectos relevantes de los pasos de Frontera de Sudamérica, las características, oportunamente aceptadas por los países, que debe reunir un paso de frontera “deseable y posible” para la Región y a reseñar la evolución del Programa de Intervención, destacando algunos aspectos inherentes al mismo.

Asimismo, se realiza una somera descripción de los resultados alcanzados en esta etapa de programa para cada uno de los pasos incluidos y una síntesis de las principales conclusiones y cursos de acción vislumbrados para la continuidad del Programa

En los siguientes capítulos se aborda el tratamiento particular de cada uno de los pasos seleccionados: Cúcuta – San Antonio (Colombia – Venezuela), Cristo Redentor (Argentina – Chile), Puerto Unzué (Argentina) – Fray Bentos (Uruguay) y Foz de Iguazú (Brasil) – Ciudad del Este (Paraguay) y las propuestas y resultados obtenidos en cada caso.

La Integración y la Facilitación de los Pasos de Frontera

En virtud de las políticas de integración adoptadas por los países de Sudamérica, el comercio intrarregional, desde principio de los años ‘90 tuvo un marcado crecimiento, particularmente hacia el interior de cada uno de los bloques económicos de la región. De la misma forma, el comercio interbloque también mostró un crecimiento significativo, aunque de menor magnitud que aquél.

En ese contexto el comercio exterior de los países sudamericanos entre sí, representa aproximadamente el 25% de los valores y volúmenes, respectivamente, del total del comercio exterior de la región, siendo el modo carretero el responsable de explicar aproximadamente el 20% de los volúmenes y el 40% de los valores comerciados.

En el comercio carretero entre los países de la región, el mayor movimiento, tanto en valores como en volúmenes, se registra entre los países vecinos. Del conjunto de los once vínculos bilaterales que explican el 90% de las toneladas comerciadas entre los países sudamericanos por este modo, sólo uno (Brasil – Chile), se realiza en tránsito por terceros países.

En la medida en que las distancias por carretera aumentan, el transporte por este modo empieza a perder competitividad, principalmente, frente a la opción marítima. El análisis de las cifras muestra que cuando hay que atravesar 2 ó 3 países, el transporte marítimo es claramente una opción de transporte. Esta situación se verifica, por ejemplo, en el

intercambio entre los países del MERCOSUR y la CAN.

El movimiento por carretera en tránsito a través de uno o más países sólo es importante en algunos casos. Por ejemplo, el ya mencionado entre Brasil y Chile, a través de Argentina y Uruguay, este último ocasionalmente, o el comercio de Bolivia con el resto del mundo, en tránsito por Chile o Perú, a través de los puertos chilenos o peruanos. Es dable esperar que esta participación de los tránsitos por terceros países se incremente una vez que en los corredores de integración definidos en IIRSA se hayan finalizado las obras previstas y se consoliden nuevas posibilidades para la comercialización de los bienes producidos en la Región.

En tanto el desenvolvimiento de los procesos de integración entre los países sudamericanos continúe afianzándose, el nivel actual del intercambio entre los mismos muestra grandes posibilidades de continuar incrementando los volúmenes comerciados y la demanda del modo carretero como modo de transporte que, incluso, podría mostrar ritmos de crecimiento superiores al de los restantes modos, particularmente en la medida en que se aumente el comercio entre países vecinos. En tal sentido, resultan centrales aspectos tales como la Iniciativa IIRSA y la decisión de los países integrantes de la CAN y del MERCOSUR para constituir una zona ampliada de libre comercio¹.

La existencia de zonas de libre de comercio en la región, con la consiguiente reducción o eliminación de los aranceles externos en el comercio intrabloque, hace que los costos generalizados de transporte adquieran una relevancia creciente a la hora de determinar los volúmenes comerciados y que, por ende, la facilitación de los pasos de frontera, como elemento que contribuya a mejorar la competitividad regional, continúe siendo una necesidad insoslayable.

Los gobiernos de los países de Sudamérica establecieron que el tema de la facilitación del transporte en los pasos de frontera debía ser incorporado con identidad propia entre los procesos sectoriales que contempla la Iniciativa IIRSA.

Tras esta inclusión subyacen, aún sin especificarse, por lo menos dos ideas complementarias. La primera, que los pasos de frontera, al igual que los Ejes de Integración definidos en la Iniciativa, son un elemento articulador de suma importancia en los procesos de integración entre los países, principalmente en lo que atañe al papel que los mismos desempeñan dentro de la cadena logística del comercio bilateral y regional.

La segunda, que existe un consenso generalizado, tanto en el sector gubernamental como en el privado (transportistas, exportadores, importadores, expertos, etc.), en torno a que una parte importante de las ineficiencias que se verifican en el transporte internacional de cargas en la región encuentra su explicación en la ineficaz operatoria y en la carencia de equipamiento e infraestructura adecuada que se verifica en los pasos de frontera.

La política de integración de los países de Sudamérica, tanto en lo que se refiere a la que se verifique en el seno de la CAN, en el del MERCOSUR o entre ambos bloques y el resto de los países de la región, puede evolucionar con distinto grado de realización: alcanzar un espacio económico único o estadios menos ambiciosos, y quizás más probables en el corto

¹ Este informe no desconoce la especial situación que atraviesan ambos bloques pero se basa en el supuesto de no modificaciones al status quo o que, con independencia del devenir de los bloques, el comercio entre países vecinos no se verá seriamente afectado.

– mediano plazo, caracterizados por la profundización de las zonas de libre comercio.

En esta hipótesis los procedimientos aduaneros en las fronteras internas se mantendrán con objeto de comprobar el cumplimiento de las normas, y las fronteras conservarán un esquema funcional muy similar al existente.

Con volúmenes crecientes de comercio y una misma naturaleza de los controles del intercambio, los problemas observados hoy en el comercio intrarregional pueden intensificarse al ritmo del incremento que el mismo verifique. De allí la necesidad de realizar esfuerzos con miras a lograr mayores niveles de eficiencia en toda la cadena logística del comercio internacional carretero y en particular en la operatoria de los pasos de frontera, como elemento sustancial para mejorar la competitividad de las producciones nacionales de la región.

Por ello, con prescindencia de los modelos de integración que se verifiquen a futuro entre los países sudamericanos, resulta menester que para fortalecer la tendencia evidenciada de crecimiento del comercio internacional carretero en la región los controles que se realizan en el desplazamiento de bienes y personas a través de las fronteras comunes deben incrementar sustantivamente los niveles de eficiencia con que actualmente se llevan a cabo.

Aun en escenarios caracterizados por restricciones económicas, las acciones para lograr la facilitación de los pasos de frontera están dentro de los grados de libertad de los gobiernos.

Debe señalarse que la mayor eficiencia pretendida para el funcionamiento de los pasos de frontera resulta igualmente necesaria aun en posibles contextos restrictivos de comercio internacional entre dos o más países. La facilitación no debe interpretarse como un elemento de apertura en si mismo, sino como un elemento que, cualquiera sea el modelo de vinculación que adopte un país respecto a otro en su comercio exterior permitirá:

- Beneficios para los pasajeros
- Reducción de los costos generalizados de transporte.
- Beneficios para los consumidores de los productos comerciados en la medida en que la reducción de los costos generalizados de transporte se reflejen en una caída en los precios de los productos comerciados.
- Incremento en la competitividad de las producciones nacionales.
- Mayor transparencia y calidad en los controles que garanticen la integridad de las políticas fiscales, sanitarias y de seguridad.
- Incremento de eficiencia en la gestión pública que promueve un comportamiento similar en los agentes privados.

En el mismo sentido, debe recordarse que los controles impuestos por los países en sus cruces de frontera habilitados, son imposiciones a transportistas, importadores y exportadores y pasajeros y que por ende el servicio de control por parte del Estado a través de sus organismos responsables, debe garantizar las menores demoras, incomodidades y costos a los usuarios, sin por ello resentir la intensidad de los controles que se definan nacionalmente como necesarios.

La mayor eficiencia que se verifique en los pasos de frontera operará en dos planos diferenciados, arrojando en cada uno de ellos beneficios de importancia. En primer lugar mediante la reducción de los tiempos que insumen los controles a las cargas y a los pasajeros, permitiendo una ganancia de costos evitables que redundará en menores precios finales de los productos comerciados y en la economía de las personas. Asimismo, los

usuarios dispondrán de instalaciones con las condiciones necesarias para cumplimentar los trámites que exige el traslado.

En otro sentido, la mayor eficiencia de los controles, sin resentir la intensidad de los mismos, derivará en un mejor cometido de los distintos organismos de control, particularmente en los aspectos referidos a controles de seguridad, fitosanitarios y fiscales. Asimismo, la asunción del concepto de que el “servicio de control en frontera” es uno sólo con prescindencia de la cantidad de organismos que los realizan, redundará en que éstos, con prescindencia de su aparente importancia relativa puedan contar con las instalaciones y equipamientos adecuados al cumplimiento de su función.

Lograr mayores niveles de facilitación del comercio en los principales pasos de frontera de la región sudamericana requiere de enfoques mixtos y graduales, donde se privilegien las soluciones más económicas y efectivas. En este sentido, sobresale sin duda el desarrollo institucional y operativo que plasme la madurez del proceso de integración y maximice las inversiones existentes en materia de infraestructura y la identificación de las inversiones adicionales que optimicen y acompañen este desarrollo institucional.

El carácter sistémico de los avances en materia de desarrollo institucional que estarían al origen de una mayor facilitación en los principales pasos fronterizos de la región, así como la mayor eficiencia operativa y en términos de asignación de recursos de inversión en infraestructura física, estarían directamente relacionados con un genuino proceso de generación de ventajas competitivas en los países de la región. En efecto, difícilmente se puede concebir un proceso de mayor competitividad en un marco de debilidad institucional, dificultades para internalizar los procesos de integración, ineficiencia operativa, carencias de infraestructura o inversiones sobredimensionadas y fenómenos de pobreza relativa en zonas fronterizas.

En este contexto, avanzar en la integración binacional, tanto física como funcional, de los controles en frontera se revela como el mecanismo idóneo para contribuir a una efectiva mejora en la eficiencia de los pasos que redunde en una mayor facilitación de los flujos carreteros de la región al permitir:

- Mejorar los tiempos que demandan los controles evitando duplicaciones
- Reducir los costos generalizados de transporte
- Aumentar la calidad del servicio visualizada por los usuarios
- Racionalizar los costos de infraestructura aplicada al control
- Generar una homogeneidad de los procesos aplicados y una mayor interdependencia entre los organismos de ambos países que redunde en mejoras en el control y evite costos innecesarios
- Homogeneizar la calidad de las prestaciones de los distintos servicios que participan en el control
- Dar cumplimiento a la normativa supranacional vigente
- Generar nuevas concreciones prácticas en materia de integración

En este sentido, las normas vigentes a nivel de cada uno de los bloques regionales en materia de integración fronteriza y transporte internacional, particularmente en el ámbito de la CAN, no requieren de nuevos agregados o compatibilizaciones extraordinarias; antes bien, el principal obstáculo está dado por su no cumplimiento y por la inexistencia de mecanismos eficientes para su internalización en cada país.

Asimismo, brindan un marco de referencia adecuado que puede ser incorporado en forma

bilateral por los países que no pertenezcan o se encuentren incluidos en distintos bloques regionales para desarrollar sus procesos de integración en materia de controles en frontera².

Los pasos de frontera constituyen un ámbito donde se aprecia claramente la madurez del proceso de integración de dos países y el grado de convencimiento y decisión política para llevarlo adelante. En este sentido la facilitación en integración (física y funcional) de los controles en los pasos de frontera debería ser una política de estado de los gobiernos, en particular entre aquellos que sólo disponen de una escasa cantidad de pasos de frontera de importancia en su comercio bilateral, como lo son en general, los pasos de frontera entre los países miembros de la CAN.

La retórica de la integración debe bajarse al nivel de capacidad de gestión para llevar a la práctica los objetivos en materia de facilitación planteados en los acuerdos regionales. Esta capacidad supone en principio internalizar los contenidos de dichos acuerdos y dar, por ende, cumplimiento a las normas o compromisos que de ellos se derivan y ser consecuentes en el trabajo de planificación, operación y gestión que demanda una mayor facilitación en los pasos de frontera.

Cobran aquí relevancia los esfuerzos orientados a permitir la realización, en los pasos de frontera de la región, de todas las modalidades aduaneras previstas en la legislación aplicable, en especial, los tránsitos aduaneros. En tal sentido, los principales obstáculos se presentan en las fronteras de Colombia con Venezuela y Ecuador, respectivamente, donde por distintos motivos se debe realizar el trasbordo obligatorio de la mercadería.

En el caso de la frontera Colombia - Venezuela, la existencia de problemas estructurales de importancia, torna más dificultoso revertir las restricciones en el corto plazo. No obstante lo señalado, nada obsta para que aún con la restricción apuntada, se puedan llevar a cabo con éxito la integración física y funcional de los controles y una cantidad importante de otras características señaladas como deseables para los pasos de la región. Debe recordarse que es, justamente, en los pasos de esta frontera, donde se indican uno de los mayores tiempos de permanencia de la mercadería, por lo cual la solución planteada – aunque se trate de un subóptimo – entregará importantes réditos respecto de la situación actual.

A fin de encauzar y resolver la problemática de los pasos de frontera de la Región con un criterio homogéneo, en 2003, en el marco de la Iniciativa IIRSA, se llevó a cabo un estudio integral de los pasos de frontera de Sudamérica, orientado a realizar un diagnóstico integral de los mismos y generar una nueva visión para su desarrollo futuro. El resultado del trabajo fue aprobado por la totalidad de los Gobiernos, quienes decidieron desarrollar un programa de Intervención en los pasos de frontera de la región, cuya segunda fase – en la cual se encuentra inserto este trabajo – corresponde a la implantación de Proyectos Piloto en cuatro pasos seleccionados de la región.

² En el Anexo XXX se presenta un desarrollo de los aspectos legales e institucionales inherentes al MERCOSUR + CHILE y a la CAN

Breves Consideraciones de Diagnóstico General sobre los Pasos de Frontera

En lo que sigue se pasa una somera revista de los principales aspectos vinculados a la infraestructura y operación de los pasos de frontera y precisan las características que deberían reunir los pasos denominados “deseables y posibles” para la Región.

Los pasos de frontera, la integración de los controles y el marco legal e institucional

En las distintas normativas regionales se ha brindado especial atención al fenómeno fronterizo, con el objeto de propender a que el tránsito terrestre por esa zona geográfica se desarrollase de la forma más adecuada e idónea, con el fin de facilitar – entre otras cuestiones de importancia - el desarrollo del comercio internacional en las distintas regiones.

El tratamiento dado a nivel normativo a las cuestiones fronterizas en el ámbito de la CAN, muestra un interesante grado de precisión en materia de controles integrados y de amplitud, al incorporar la política de desarrollo de zonas de frontera.

Sin embargo, en la práctica, a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado de las normas aplicables, aún no se ha concluido la instalación de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) en la totalidad de los pasos de frontera y, en algunos casos, los CENAF existentes no cumplen con la condición de reunir en un mismo ámbito a la totalidad de las autoridades de control que intervienen en el transporte internacional de bienes y personas. Asimismo, el desarrollo del primer Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en la frontera de Perú – Bolivia, se encuentra en etapa de proyecto, al igual que otros localizados en las fronteras de Perú – Ecuador (Aguas Verdes – Huaquillas), Venezuela - Colombia y Ecuador - Colombia.

Al igual que en el ámbito de la CAN, en el MERCOSUR, si bien se han realizado avances significativos, el panorama de integración de los controles dista en mucho de las previsiones de los estados miembros, traducidas en las normas vigentes. En muchos pasos de frontera, incluso en varios de los principales como Paso de los Libres (AR) – Uruguayana (BR); Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR); Puerto Iguazú (AR) – Foz de Iguazú (BR); Clorinda (AR) – Puerto Falcón (BO); Ciudad del Este (PA) – Foz de Iguazú (BR), etc., la integración de los controles es parcial o inexistente.

De todas formas, los mayores avances en materia de integración de controles en los pasos de frontera se verifican en los países del área sur del continente, en especial, entre Brasil y Uruguay y Brasil y Argentina. También son relevantes los avances en materia de integración de controles de pasajeros verificados entre Argentina y Uruguay y Argentina y Chile.

Debe señalarse que en los casos aludidos de integración total o parcial de los controles, bajo cualquiera de las modalidades que permita su localización y la infraestructura existente, se han resuelto en forma favorable todos los aspectos inherentes a la “soberanía de los países” estableciendo en el acuerdo específico de cada caso, las condiciones en que se llevarían adelante los controles, los procedimientos aplicables en materia de seguridad y prevención o detección de ilícitos, de jurisdicción de los funcionarios actuantes y toda otra cuestión que deja a salvo la aplicación de las normas inherentes a un país, aun cuando sus funcionarios desarrollen funciones de control en el país vecino.

Los acuerdos alcanzados por los países en pasos de frontera entre Brasil – Argentina; Chile – Argentina y Uruguay – Argentina, entre otros, donde se verifica toda la gama de

posibilidades de integración de los controles en materia de cargas y pasajeros, brindan elementos empíricos harto suficientes para mostrar su factibilidad operativa y jurídica. En igual sentido, en el ámbito de la CAN, merece destacarse el acuerdo alcanzado por Bolivia y Perú para el paso de Desaguadero donde se encuentran contempladas todas las alternativas que pueden suscitarse y se delimitan claramente los aspectos que resguardan la soberanía de los países ante cuestiones de seguridad, fiscales e ilícitos.

Algunos aspectos distintivos de los pasos de frontera en los dos bloques regionales

Más allá de los problemas intrínsecos de los pasos de la región en materia de operación, infraestructura, equipamiento, funcionalidad, integración, etc., se advierte una diferencia sustancial entre los pasos de frontera que vinculan a los países de la CAN y a los del MERCOSUR más Chile. Casi todos los pasos intra CAN presentan algún tipo de problema exógeno, bastante severo, que resta fluidez al transporte internacional. Esto sucede en las fronteras de Venezuela – Colombia y Colombia – Ecuador, donde se producen trasbordos obligatorios sin infraestructura apta para tales operaciones y, en menor medida, en las de Bolivia – Perú, Perú – Ecuador y Colombia - Venezuela, por influencia de la actividad comercial de las poblaciones aledañas y la existencia de comercio internacional por medios artesanales (lícito e ilícito).

La totalidad del comercio carretero intra CAN (más del 15% del comercio carretero entre los países de Sudamérica) se ve afectado por las restricciones exógenas aludidas. Estas restricciones no hacen más que plasmar la existencia de intereses locales que derivan sus fuentes de empleo e ingreso de situaciones anómalas respecto a lo que debe ser el funcionamiento deseable del transporte carretero y que por ende se oponen con éxito a las intenciones regionales en materia de facilitación de pasos de frontera.

En el MERCOSUR más Chile no hay actitud local, ni nacional comprometida con la obstaculización del comercio. No existen medidas normativas o coactivas que impidan el libre tránsito de vehículos y mercaderías y los intereses de las poblaciones aledañas con el transporte internacional se dan con carácter proactivo. En forma similar, las organizaciones de transportistas nacionales participan activamente en los foros regionales para lograr una mayor eficiencia operativa en los pasos de frontera y por ende una mayor fluidez de tránsito del modo carretero en los mismos.

Infraestructura, equipamiento y participación privada

Las instalaciones existentes para el control del transporte de pasajeros, si bien en algunos casos presentan notorias deficiencias en materia de confort, no plantean, en general, problemas importantes de fluidez al transporte regular de pasajeros ni a los particulares que las utilizan.

La infraestructura y el equipamiento destinados a las actividades de control a las cargas (laboratorios para el análisis fitosanitario de muestras, recintos para el control físico, etc.) y los servicios brindados a las cargas (almacenamiento, estiba, cargas peligrosas, refrigeradas, etc.) y a los agentes privados (transportistas, despachantes, etc.) presentan un balance negativo.

Entre los principales pasos analizados son contados los que reúnen características adecuadas para las tareas que en ellos se desempeñan. Los pasos de frontera (o las partes nacionales de ellos) donde se comprueban las mejores condiciones de funcionalidad, infraestructura y equipamiento para la realización de las tareas, donde las instalaciones

cumplen en forma más cercana la normativa aplicable en materia de seguridad e higiene y donde se verifican condiciones adecuadas en lo que hace a los servicios y comodidades a los transportistas, muestran la particularidad de que, en casi todos los casos, las instalaciones son administradas por un operador encargado de su operatoria general y de la provisión, mantenimiento y/o ampliación de la infraestructura existente, a quien se remunera con el pago de los servicios a los transportes y a las cargas que realizan los usuarios del paso. En algunos casos las empresas administradoras de estos pasos son estatales

Las carencias verificadas en materia de infraestructura y equipamiento en los pasos de frontera, además de como una restricción, deben ser vistas como una oportunidad para recrear en ellos las características deseables para los pasos de frontera de la región.

La necesidad de infraestructura y equipamiento, que en mayor o menor medida requieren los pasos existentes en la región, así como la necesaria para llevar a cabo los procesos de integración de los controles en un único ámbito, supone montos de inversiones que enfrentan, a más de la decisión política de llevarlas a cabo, restricciones de índole presupuestaria en la mayoría de los gobiernos.

Si bien los Estados atraviesan dificultades económicas y financieras, ello no debería ser óbice para encarar activamente el desarrollo de las facilidades en los pasos de frontera. Las condiciones evidenciadas en los pasos de frontera donde los recintos se encuentran concesionados muestran, en la participación de la actividad privada en este tipo de emprendimientos, un camino apto para revertir las restricciones.

Debe notarse que con un adecuado dimensionamiento de las instalaciones y la adopción de sistemas integrados física y funcionalmente para los controles binacionales, las reducciones en los costos generalizados de la logística del comercio internacional serán muy superiores a los mayores costos en materia de utilización de las infraestructuras que se generen.

No obstante, el paso de frontera debe ser visto en forma integral, como un proyecto que conjuga aspectos institucionales, normativos, operativos, funcionales, culturales, económicos, sociales y de infraestructura y equipamiento. Por ello, las inversiones que se realicen en el mismo deben estar enmarcadas en un programa que incorpore los distintos aspectos mencionados. La existencia de este programa y la consecución ordenada de todos los aspectos que lo integren, permitirán maximizar el retorno de las inversiones en modificaciones o ampliaciones de la infraestructura y redundarán en la mayor eficiencia alcanzable en materia de logística del comercio internacional.

La escala de operación de los principales pasos de frontera de la región no se presenta como un obstáculo para el eventual interés de la actividad privada en este tipo de emprendimientos, soportando en forma total o parcial los costos de implantación y obteniendo la retribución correspondiente por medio del pago, por parte de los usuarios, de los servicios y facilidades prestadas. En efecto, los quince pasos de frontera más demandados para el comercio internacional carretero presentan una escala de operación que los tornarían aptos para su explotación a riesgo por parte del capital privado, si se adopta como patrón de comparación el paso de Santo Tome (AR) – Sao Borja (BR) (único centro unificado de frontera de la región construido y explotado por un operador privado y ubicado en el puesto 14° en importancia por volumen transportado).

En aquellos pasos de alto interés estratégico para los procesos de integración, pero con débiles volúmenes de movimiento, para que las tasas cobradas a los usuarios guarden relación con el servicio brindado, la participación privada debería ser complementada con

inversiones de los Estados involucrados.

Integración de controles y sistemas informáticos

Las acciones de los países han resultado más eficaces en el caso del transporte de pasajeros que en el de cargas para lograr la integración de los controles. La integración en los controles a los pasajeros se verifica en diez de los veinte pasos principales, mientras que en el caso de las cargas (bajo las modalidades centro integrado de control único o país de entrada - país sede) se ha logrado en cinco casos en forma plena y dos en forma parcial.

En todos los casos, los pasos de frontera que registran integración en los controles de carga pertenecen a los vínculos entre países del MERCOSUR + CHILE

La integración aludida se refiere, únicamente, a la realización de los controles en un mismo ámbito físico, ya que los controles se realizan en forma secuencial, tanto para cargas como para pasajeros. La ausencia de interconexión de los sistemas informáticos de los organismos similares, en particular las aduanas, y los aspectos de procedimientos de las aduanas nacionales, refuerzan esta tendencia. La excepción está dada por algunos controles fitosanitarios que, en ciertos pasos, se realiza al unísono y sobre una misma muestra aunque esta modalidad no se basa en acuerdos binacionales escritos sino que nacen en la misma práctica cotidiana.

Santo Tomé (AR) - Sao Borja (BR) es el único caso donde los controles de cargas y pasajeros se realizan en un mismo ámbito físico con la intervención de los funcionarios de ambos países. En los pasos de Brasil con Uruguay donde se verifica la existencia de áreas de control integradas, el control de las cargas se encuentra en un país y el de pasajeros en el otro.

Las dificultades para integrar los controles binacionales en un mismo ámbito físico, a pesar de los esfuerzos institucionales y normativos que los países han plasmado a nivel regional desde hace bastante tiempo y el escaso empeño demostrado y ejecutado en materia de integración funcional de los mismos, son demostrativas de que más allá de las políticas enunciadas y adoptadas por los países en los foros regionales, hay una brecha significativa entre la explicitación y el acuerdo y el esfuerzo y la capacidad de gestión (nacional y binacional) necesarias para llevarlos a cabo, que no se advierten presentes con el énfasis esperado.

Aún en los pasos de frontera donde se verifica el trasbordo obligatorio de la mercadería y donde esta situación resulte de difícil reversión en el corto plazo, es posible obtener mejoras significativas respecto a la situación actual si se avanzara en los conceptos de integración y armonización de los controles, toda vez que, de acuerdo a la información disponible, es en estas fronteras donde se verifican los mayores costos (tiempos) evitables del comercio internacional en la región³.

La integración o interconexión entre los sistemas informáticos de organismos similares en los dos países – altamente ponderada por los funcionarios entrevistados - es inexistente, no obstante que esta alternativa, aunada a la integración funcional de los controles, permitiría

³ Magdalena Pardo (2001): en el trabajo citado se da cuenta de las graves demoras que implica la realización del transporte internacional de cargas en estas fronteras.

no sólo una mayor eficiencia operativa en los pasos de frontera, sino - y quizás más importante - un mejor resguardo de la integridad fiscal de los países.

Por otra parte, es usual consultar la información oficial de dos países y constatar diferencias – a veces muy importantes – en los volúmenes y valores comerciados entre ellos o no coincidencias en la nomenclatura arancelaria de los bienes intercambiados. Integrar los sistemas de los organismos de control de los países es más un problema de decisión y organización que un problema tecnológico.

Modalidades aduaneras en los pasos de frontera

Las actividades del comercio internacional y el grado de integración alcanzado por los distintos países, requieren la existencia de operatorias aduaneras que permitan a los exportadores e importadores adoptar aquélla que mejor se adapte a sus necesidades y de marcos legales nacionales y regionales en materia de transporte internacional, internalizados y aplicados por los países, que la permita.

Sin embargo, la práctica revela falencias que, de alguna manera, son el reflejo del grado real de avance de los procesos de integración. El no cumplimiento de la normativa regional en materia de permitir que en los pasos de frontera se lleven a cabo la totalidad de las modalidades aduaneras existentes, en particular los tránsitos, muestra la dificultad de los países para plasmar internamente los acuerdos regionales alcanzados. En este caso, la frontera es un ámbito donde se aprecia claramente la madurez del proceso de integración de dos países y el grado de convencimiento y decisión política para llevarlo adelante.

En la mayoría de los pasos de frontera, donde resulta posible (legal y prácticamente), se verifica una escasa utilización de la modalidad de “tránsito aduanero”. Tal circunstancia es explicada por diferentes motivos. Uno de ellos se encuentra en los menores costos generalizados que implica la nacionalización de la mercadería o la formalización de las exportaciones en la frontera, frente a la alternativa del transporte puerta a puerta, lo que, a priori, sugiere déficit en la cobertura, eficiencia operativa y costo de utilización de los depósitos fiscales en origen o destino.

Esta particularidad en sí misma no es un obstáculo para la fluidez del comercio carretero, toda vez que la frontera es el único ámbito donde puede materializarse la integración física y operativa de los controles sobre las cargas y los vehículos del comercio internacional y es, por ende, el único lugar donde cabe la posibilidad de que los controles se realicen una sola vez. En efecto, si la mercadería se exportara y nacionalizara en la frontera, el único control que se registraría (integración de los controles mediante) sería el que allí se produzca. Cualquier otra alternativa implicaría una mayor cantidad de intervenciones; en el extremo, el “tránsito” aduanero requerirá de tres controles (aduana en origen, aduana en destino y control integrado en la frontera realizado al despacho en tránsito).

La existencia de esta operativa no necesariamente conlleva el trasbordo físico de la mercadería, la que en muchos casos continúa su tránsito a destino en el mismo vehículo en que arriba a la frontera.

Otra causa del poco uso de la modalidad de tránsito aduanero lo da la existencia de centros logísticos consolidados en las inmediaciones del paso. En la medida en que los centros de consolidación y desconsolidación de cargas se erijan en las inmediaciones de un paso de frontera, la modalidad aduanera predominante en la misma tenderá a ser que el paso de frontera se convierta en aduana de origen y destino de los despachos; tal es el caso de

Uruguayana (BR) principal centro logístico de comercio carretero internacional de Sudamérica y, en menor medida, en Cúcuta (CO) – San Antonio / Ureña (VE). Esta operatoria se consolida en la medida en que difieran los fletes externos de los internos, como es el caso de varios países de Sudamérica, donde el mayor flete internacional incentiva al trasbordo en frontera para continuar el despacho en viajes de cabotaje con fletes inferiores a los internacionales.

En la actualidad, la mayoría de los trabajos y opiniones parecen requerir de los pasos de frontera un comportamiento – además de eficiente – similar en materia de tiempos empleados, a los que resultarían si todos los despachos que los utilizan fuesen tránsitos aduaneros. Lo cierto es que – aun con deficiencias – la función que se realiza en la mayoría de ellos es bien otra. Salvo en Argentina, Bolivia, Paraguay y Chile, donde los tránsitos aduaneros (tanto de importación como de exportación) constituyen el grueso de la operatoria, en el resto de los países y por diversos motivos, las operaciones que más se verifican en el paso de frontera, son la formalización de las importaciones y exportaciones. En forma más gráfica, los pasos de frontera funcionan mayoritariamente como aduanas de origen y destino de las mercaderías que por ellos circulan.

El trasbordo en los pasos de frontera

La normativa aplicable en la región en materia de transporte de cargas y pasajeros, tanto en el seno de la CAN como la referida a los países incluidos en el Cono Sur y el MERCOSUR, no plantea dificultades a la fluidez del transporte internacional.

Expresamente, la normativa aplicable consagra la obligatoriedad de realizar los viajes de transporte de pasajeros sin trasbordo y la posibilidad, en el caso del transporte de carga, de realizarlo en idénticas condiciones, bajo la modalidad de tránsito aduanero. De esta forma, el trasbordo en la frontera debería ser la resultante de prácticas operativas del comercio internacional carretero y nunca fruto de imposiciones normativas o coactivas.

No obstante, quizás porque la frontera es un reflejo del grado de madurez del desarrollo institucional de los procesos de integración, en la región se verifican distintos tipos de trasbordos. Salvo en los casos en que los mismos se originan en una decisión empresarial, estas imposiciones o pautas operativas, agravadas en algunos casos por la falta de infraestructura y equipamiento adecuados, conspiran contra la fluidez y eficiencia del transporte - y del comercio – internacional

Organismos y agentes públicos en los pasos de frontera

La formación del personal de los organismos que actúan en la frontera, en el caso de los pasos visitados, resultó adecuada, aunque en casi todos los casos, los funcionarios demandaron mayor capacitación. No obstante, se informa la existencia de desconocimiento de la normativa regional aplicable (fundamentalmente en los países de la CAN) y divergencias en la aplicación de la normativa por parte de los funcionarios intervinientes, aún en un mismo paso fronterizo⁴.

El desconocimiento de las normas o la falta de normalización en los criterios y procesos por parte de los agentes actuantes, generan incertidumbre e ineficiencia y pone de manifiesto el

⁴ Magdalena Pardo, trabajo citado.

grado de “autonomía” con que se manejan los funcionarios cuando no existen normas de procedimiento claras y cuyo cumplimiento se controle adecuadamente.

Tampoco se observa, salvo en el caso de algunos países para sus exportaciones, un comportamiento orientado a favorecer el comercio entre los países de la región, ni una preocupación por el resultado de la labor de uno de los eslabones más importantes en dicho comercio: los transportistas.

Facilitar el flujo de tráfico no siempre es una meta consistente con las misiones de los organismos que intervienen en la operatoria del cruce de frontera; así, la fluidez del transporte en los pasos no es una prioridad universalmente compartida.

Los conceptos de integración no se trasladan fácilmente a los pasos de frontera. Los funcionarios, en gran medida, continúan apreciando su labor - realizada en forma más o menos eficiente - como un compartimiento estanco donde no se valoriza adecuadamente la colaboración y complementación con los organismos de verificación y control del país vecino.

Se advierte un positivo efecto “imitación” en el comportamiento de los funcionarios nacionales en las distintas fronteras, que tiende a ubicarse en los niveles que se verifican en el lado más eficiente. Tal es el caso de las fronteras de Chile (país que presenta el comportamiento técnico – ético de funcionarios nacionales más valorados por los agentes privados del comercio internacional). En este caso es dable observar como en las fronteras de este país con Argentina y Bolivia, el desempeño de los funcionarios argentinos y bolivianos es más eficaz que el que les cabe, a igualdad de normas y procedimientos, en la frontera común de Argentina - Bolivia o las fronteras de Bolivia – Perú y de Argentina con Paraguay y Uruguay.

Este comportamiento, en caso de validarse con elementos de análisis más exhaustivos, permitiría inferir que con adecuados mecanismos de incentivos (no necesariamente económicos) y de control de gestión (en los casos comentados el control público estaría suplido por el de los transportistas o agentes del comercio internacional) es mucho lo que puede lograrse en materia de mejoras en la eficiencia de los funcionarios públicos que se desempeñan en los pasos de frontera.

Por último, la dotación de personal parece adecuada en cuanto a su número, con la excepción del destinado a controles fitosanitarios, tarea, por otra parte indelegable en otro organismo como sí lo es la de Migraciones o Transporte, como sucede en muchas fronteras.

Gestión de pasos de frontera

En los pasos de frontera coexisten e interactúan una importante cantidad de organismos nacionales y agentes privados, cada uno de ellos con una cultura organizacional y objetivos propios, sin que se verifique la presencia de una acción (o figura) integradora de los mismos, que supere las parcialidades para vincularlas en pos del objetivo específico del paso de frontera como tal, cual es lograr la mayor eficiencia operativa, sujeto a las restricciones de dar cumplimiento estricto a la normativa aplicable. El proceso de integración en el paso de frontera, en una aproximación a las prácticas empresarias, puede ser visto como una importante y compleja operación de fusión entre dos empresas: los países limítrofes, por intermedio de los organismos presentes en el paso.

No obstante ello, la figura del administrador o gerente del paso de frontera, con capacidad

institucional para coordinar el accionar de los distintos entes presentes en el paso e interactuar con los organismos nacionales y los agentes privados, salvo en el caso de Santo Tomé (AR) - Sao Borja (BR), es prácticamente inexistente o cuando lo está, sus competencias y funciones no están orientadas a lograr una coordinación proactiva en pos de la eficiencia operativa y funcional. Así, los esfuerzos para lograr una sinergia apropiada por parte de los actores, son casi nulos.

Esta situación, compleja en el caso de pasos de frontera con controles disociados, se agrava en el caso de la integración física y operativa de los entes a nivel binacional. Pareciera esperarse que el proceso de integración práctica en los pasos de frontera – a partir de la decisión política de lograrlo – fuese a producirse en forma espontánea y como algo natural, cuando en realidad se requiere de un claro liderazgo y trabajo planificado, sistemático y particularizado sobre cada uno de ellos, que convierta a la frontera en un auténtico ámbito de integración donde se fusionen las prácticas operativas y culturales de ambos países.

Control de gestión en los pasos de frontera

En los pasos de frontera de la región – salvo excepciones parciales – no se verifica la presencia de sistemas de control de gestión del funcionamiento de los entes públicos que realizan los controles. La ausencia de tales sistemas, accesibles para todos los usuarios del paso, transforma a este ámbito en una “caja negra” donde las responsabilidades públicas y privadas se diluyen. Asimismo, la carencia de estudios de organización y método que permitan a los organismos públicos (en particular, las aduanas), definir los procedimientos más efectivos y en función de los tiempos medios eficientes de los mismos, dimensionar en forma adecuada la cantidad y perfil del personal necesario, denota la escasa fortaleza institucional y empeño puesto de manifiesto en la tarea de lograr mayor eficiencia en la operación de los pasos.

Horarios de atención

Salvo en algunos pasos de frontera del MERCOSUR para los tránsitos aduaneros, en ningún paso de frontera de Sudamérica existe atención ininterrumpida las 24 horas del día durante los 365 días del año para el transporte de carga, aunque muchos pasos de importancia brindan esta facilidad a los pasajeros.

En ninguno de los pasos de mayor importancia existe homogeneidad en los horarios de atención de los organismos de control presentes. Esta falta de uniformidad se da tanto entre los organismos de un mismo país como entre los organismos similares de ambos.

Las aduanas son, en general, las que presentan pautas más uniformes de atención y salvo ciertos hábitos ad - hoc de los funcionarios, que fueron observados en algunos pasos de frontera visitados (aperturas tardías, suspensión de la atención en horario de almuerzo, etc.), presentan horarios coincidentes en ambos países para la atención de las cargas, de no menos de doce horas diarias.

Los organismos de control fitosanitario presentan, a su vez, las mayores dispersiones en materia de horarios. Estos son, en general, inferiores a los de las aduanas y, salvo excepciones, no coincidentes entre los dos países.

Los controles de Transporte y Migraciones, por su parte, cuentan con la facilidad de que muchas veces son llevados a cabo en delegación por otras autoridades presentes en el paso (organismos de seguridad o de aduanas), por lo que sus horarios no plantean problema

alguno a la fluidez del transporte.

Las falencias horarias de las aduanas y controles fitosanitarios o de Salud son suplidas, en muchos casos, con la posibilidad de habilitar horarios extraordinarios de atención contra el pago de una tasa.

Tiempos medios insumidos en los controles

En el caso de los pasos visitados (salvo en el lado Ecuatoriano de Huaquillas – Aguas Verdes) y en general en los principales pasos de Sudamérica, con excepción de aquéllos donde la carga debe trasbordarse en forma obligatoria, los tiempos medios que demanda la realización de los controles en la frontera distan de explicar las demoras que sufren los despachos en las fronteras (aún siendo éstas, en muchos casos, aduana de origen o destino de la carga), si bien ofrecen una amplia posibilidad de mejora,. Más aún, los tiempos medios completos de los controles de los despachos en los pasos de frontera visitados, tanto en este estudio como en los realizados por el equipo consultor en oportunidad de un trabajo anterior⁵, no se corresponden con los que usualmente son descriptos en la literatura técnica y/o sostenidos en algunos foros internacionales.

Esta apreciación, además de su constatación empírica, es corroborada por el hecho de que en muchos casos se prefiera (por menor costo generalizado) utilizar a la frontera como aduana de origen o destino de la mercadería frente a la alternativa del transporte puerta a puerta.

En general (se excluyen los casos de fronteras con trasbordos obligatorios o las situaciones extraordinarias donde los controles fitosanitarios son utilizados eventualmente como medidas para-arancelarias), puede afirmarse que en la mayoría de los pasos de frontera, si se arriba a un horario razonable y con la documentación exigida en regla, la liberación del vehículo se realiza en el mismo día del arribo.

Los agentes privados y su incidencia en la fluidez del transporte en la frontera

Como se señalara, el tiempo medio de permanencia de los camiones en la frontera resulta, en muchos casos de los analizados, notoriamente superior al que demanda la realización de las tareas de control de los distintos organismos.

Una parte importante de las demoras evitables en la frontera está relacionada con la oportunidad y grado de completitud que tiene la documentación asociada a las cargas y al transporte. Muchas veces, entre el tiempo de arribo del camión a la frontera y la presentación de la documentación respectiva ante las autoridades aduaneras, media un lapso importante, explicado por faltantes y carencias en aquélla. Asimismo, son usuales los casos en que el camión atraviesa la frontera de un país y queda detenido en el otro lado por problemas análogos o falta de pago oportuno de los derechos respectivos.

Otro factor que explica algunas altas estadías en las fronteras es la utilización de la misma como ámbito de descanso del personal de conducción en virtud de las condiciones de seguridad que en general ellas brindan.

⁵ BID (2001)

El sistema de penalidades impuesta por la Receita Federal en la EADI de Uruguayana (BR) - único caso conocido - a los despachos que no formalicen la presentación de la documentación completa en el lapso de una hora desde su arribo a la terminal, ha logrado reducir significativamente los inconvenientes de este tipo. Asimismo, se penaliza la permanencia en la terminal de los vehículos que no abandonan la misma en el lapso de una hora desde su liberación, lo que corrobora la existencia de importantes permanencias no necesarias de los vehículos en el recinto, atribuibles a decisiones privadas.

La dificultad asociada a la documentación, el pago de derechos y eventualmente las autorizaciones cambiarias que se exijan en un país no es menor, toda vez que en la mayoría de las vinculaciones bilaterales la utilización de los tránsitos es, como se mencionó, escasa y en algunos casos incluso, por ausencia de instalaciones, la carga con problemas no puede desligarse del camión que la transporta. Es importante aquí el nivel de capacidad y solvencia de los exportadores e importadores para prever el cumplimiento de la legislación aplicable y afrontar los pagos que se derivan de la operación que realizan.

Otro aspecto para enfatizar esta cuestión está dado – condiciones de mercado mediante – por la posibilidad de importadores y exportadores de trasladar en forma total o parcial a los transportistas el costo de estos tiempos evitables, ya que si la misma fuese alta, no habría mucho incentivo económico – al menos en las mercaderías con altos márgenes de transporte – para estimular un accionar más eficiente por parte de los demandantes del servicio de transporte.

A pesar de lo mencionado, no se aprecia el énfasis debido en la contribución que el sector de agentes privados que participa en el comercio internacional (transportistas, despachantes de aduana, exportadores e importadores), puede aportar a la fluidez del comercio carretero, en caso de adoptar pautas operativas adecuadas y elevar sus estándares de capacitación y solvencia.

Si bien es menester elevar el nivel de eficiencia pública en los pasos de fronteras (y de hecho existe un margen importante de actuación en la materia), no lo es menos que para lograr una disminución eficiente de los costos de la logística del comercio internacional se requiere que este proceso sea acompañado con un incremento en la eficiencia con que se desenvuelven los actores privados.

A modo de ejemplo remitir un despacho de exportación boliviano a la frontera de Desaguadero, por ejemplo, sin respetar la normativa fitosanitaria o de salud vigente en tal sentido en el Perú, puede implicar que el camión no pueda ingresar a territorio peruano o, en su defecto, que se extraigan muestras del producto para su análisis, lo que conlleva una estadía de carga y vehículo en la frontera de aproximadamente tres días.

Problemas de esta índole (o similares, en lo que atañe al pago de derechos o documentación) generan tiempos que gratuitamente se atribuyen a “la frontera”, cuando obviamente no son imputables a la misma.

La existencia de aptitud profesional para generar (o disponer de) la documentación necesaria para el comercio internacional, la oportunidad del pago de los derechos, el conocimiento acabado de los requisitos en materia de importación del país de destino de la mercadería, las pautas operativas de los transportistas, etc., son cuestiones que se dan por cumplidas satisfactoriamente, cuando en la práctica son las causales de viajes o estadías en frontera más largas que las que podrían alcanzarse en la situación actual, aún con las restricciones existentes en materia de integración de controles y horarios de atención.

La no existencia de ámbitos de capacitación y formación en torno a cada paso de frontera y la escasez de programas de incentivos, son una muestra de que estos aspectos, en oposición a las falencias públicas, no son considerados de importancia, cuando en verdad tienen un grado de significatividad muy relevante - quizás el mayor - a la hora de explicar los sobre costos generalizados del transporte internacional carretero.

Documentación asociada al transporte internacional

No se aprecia en general – a pesar de ciertas críticas en este sentido – que la documentación exigible en la actualidad para el comercio internacional carretero sea excesiva o que plantee problemas para su llenado. Antes bien, la experiencia muestra que los problemas con la documentación, en la mayoría de los casos se deben a la falta de capacitación o a la poca profesionalidad de los despachantes de aduana y al desconocimiento, o no observancia, de las normas o requisitos de importación del país receptor por parte de los despachantes y exportadores. A una conclusión similar arriban dos estudios de caso, sobre varios pasos de frontera entre Brasil y Uruguay⁶.

Características de un Paso de Frontera Deseable y Posible Para la Región

En el año 2003, en el marco de la Iniciativa IIRSA, se llevó a cabo un estudio integral de los pasos de frontera de Sudamérica, orientado a realizar un diagnóstico integral de los mismos y generar una nueva visión para su desarrollo futuro.

Producto de este trabajo se definió una tipología de paso de frontera, denominado “deseable y posible” para la Región. La definición de los elementos que conforman este paso deseable y posible, tomó en consideración el marco normativo vigentes en el CONOSUR, MERCOSUR y CAN, las experiencias relevadas en la región y la opinión de funcionarios con ingerencia en los controles fronterizos y de los agentes privados asociados con el desplazamiento internacional de bienes y personas.

Un paso de frontera puede ser definido como el conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas y/o mercaderías transportadas, puedan atravesar los límites de dos países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos.

Un paso “deseable” es aquel que, cumpliendo con esa definición, posee características de infraestructura, equipamiento, seguridad, funcionalidad y organización que permiten el logro de los siguientes objetivos:

- (i) que los servicios de los distintos organismos de control de ambos países (para todas las modalidades previstas en la normativa nacional y regional), se presten en forma integrada, física y funcionalmente, con alto nivel de calidad, cobertura y eficiencia;
- (ii) que los agentes privados cuenten con la disponibilidad de espacios y servicios adecuados para sus tareas; y
- (iii) que los usuarios dispongan de las comodidades y servicios necesarios durante su estadía en el mismo, tanto para si mismos como para las cargas. El paso “deseable”, asimismo, es aquel que por su desempeño, minimiza los costos generalizados de la

⁶ GEIPOT (2000) y Jung de Andrade (2002) (mimeo)

cadena logística del comercio internacional.

El análisis y la evaluación de los pasos visitados, permitió visualizar un conjunto de elementos esenciales, que aunados determinan una tipología de pasos de frontera que hemos dado en llamar “deseable”, cuya adopción permitirá lograr un salto cualitativo de significatividad en el desempeño de los pasos de la región y cuya consecución no requiere de modificaciones sustanciales en los marcos legales e institucionales vigentes, aunque sí de una buena dosis de compromiso político y capacidad ejecutiva.

Las características identificadas para el “paso deseable”, en enumeración no taxativa, son las siguientes:

- Existencia de centros de control integrados para el transporte de cargas y pasajeros (las características de los pasos, la infraestructura disponible y el acuerdo de los gobiernos determinará si se tratará de Centro Unificados, Áreas de control integrado de cargas en un país y de pasajeros en el otro o bien, centros integrados con el criterio de país de entrada país sede de los funcionarios);
- Integración física y funcional de los controles que permita que el vehículo y la mercadería sean “vistos una sola vez”;
- Infraestructura apta para el desarrollo de todas las modalidades aduaneras consagradas en la legislación aplicable;
- Existencia de un administrador o gerente del área de control integrado, nombrado por los países, quien tiene a su cargo la coordinación y control de gestión de todos los organismos intervinientes e interactúa con las matrices de éstos, otras instancias gubernamentales de los países involucrados y los agentes privados, para proponer los cambios organizativos, de infraestructura, normativos y de procedimientos que resulten necesarios para lograr una mayor eficiencia en el paso;
- Existencia de un Consejo Consultivo conformado por los organismos y usuarios privados del paso
- Cantidad y perfil de personal adecuado en cada repartición, estimado de acuerdo a los estándares que surgen de las rutinas integradas de control;
- Interconexión de los sistemas informáticos de los entes similares de ambos países;
- Sistema informatizado de control de gestión de la labor realizada por cada organismo, accesible para los distintos actores involucrados en forma directa o indirecta;
- Determinación política de los países concernidos para permitir el desarrollo de todas las modalidades operativas prevista en la normas regionales vigentes: exportaciones, importaciones y tránsitos aduaneros;
- Desarrollo de un espacio de capacitación continua de los distintos actores internos y externos a los pasos de frontera, para profundizar y actualizar el conocimiento que los mismos tienen de las normas y procesos que se llevan a cabo en el paso, a fin de reducir errores operativos y optimizar el funcionamiento;
- Posibilidad de participación privada en la provisión, mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento necesario, a la que se retribuye mediante el pago de los agentes privados por los servicios demandados y/o peaje, si se tratase de una nueva interconexión física.

Asimismo, en caso de mantenerse restricciones operativas como el trasbordo normativo o

coactivo, la infraestructura del paso debe permitir condiciones eficientes para el trasbordo y almacenaje de la mercadería.

La definición del paso deseable no debe ser vista sólo como un conjunto de disponibilidades en materia de infraestructura y equipamiento. Se trata de un concepto íntimamente unido al de integración entre los países, que debe estar internalizado por los estados y plasmado como un proyecto de fusión particular en cada caso. La frontera, es un ámbito ideal para sintetizar la retórica de la integración y la capacidad de gestión para llevarla adelante en forma plena.

No obstante la importancia que se le reconoce a los pasos de frontera como articuladores de los procesos de integración y de la innegable contribución que la facilitación de los mismos entrega al incremento de la competitividad de las producciones nacionales, ningún paso de frontera de los relevados en las tareas de campo - ni de la región -, cumple en forma completa con las condiciones definidas para caracterizar el paso deseable. Santo Tomé (AR) – Sao Borja (BR) es el único que satisface todas las condiciones en materia de localización, integración física, infraestructura y equipamiento, además de presentar una figura cercana al administrador de gestión que se propone para el paso deseable.

Programa de Intervención en los Pasos de Frontera

Los gobiernos de Sudamérica, a través de la Iniciativa IIRSA, han encarado los cursos de acción tendientes a revertir las prácticas observadas en la operatoria de los pasos de frontera de la Región mediante un programa de intervención en los pasos de frontera que ha consistido, a la fecha, en las siguientes acciones.

En primer lugar, los días 18 y 19 de noviembre de 2003, se llevó a cabo una reunión en Buenos Aires con los Coordinadores Nacionales donde se expuso el trabajo “Facilitación del Transporte en los pasos de frontera de Sudamérica” y se discutieron los aspectos principales de las conclusiones y recomendaciones allí vertidas y se elaboró un documento conteniendo un plan de acción a ser elevado a la reunión de ministros (CDE) a realizarse en Santiago de Chile los días 4 y 5 de diciembre de 2003, que contenía, entre otras cosas, la necesidad de seleccionar algunos pasos piloto para el testeo de nuevas formas de operación en los mismos.

En la reunión del CDE en Santiago se aprobó el programa de intervención en los pasos de frontera y se estableció la realización de dos talleres de discusión y de selección de pasos piloto: uno para los países de la CAN y el otro para los países del MERCOSUR más Chile.

Los talleres regionales contaron con la participación de los Coordinadores Nacionales y expertos, funcionarios de las cancillerías y de las agencias nacionales involucradas en la administración, gestión, operación y control de los pasos de fronteras. En ellos se discutieron los mecanismos de implementación y evaluación de los proyectos piloto, en particular los referidos a la integración física y funcional de los controles y los aspectos institucionales y operativos referidos a la administración y gestión de los pasos de frontera. Cada taller concluyó con la selección, por parte de las delegaciones, de pasos piloto de cada región en donde encarar los proyectos de intervención.

El primer taller se llevó a cabo en la ciudad de Lima, en abril del 2004 y el segundo, en Buenos Aires, en junio de 2004.

En los Talleres Regionales, los representantes de los países acordaron sobre los aspectos relevantes identificados en el trabajo “Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica” y en el diseño y alcance del programa de proyectos piloto propuesto, seleccionando un conjunto de pasos a incluir en la primera etapa del mismo: Cúcuta – San Antonio (CO – VE); Foz de Iguazú (BR) – Ciudad del Este (PA), Cristo Redentor (AR – CH) y Puerto Unzué (AR) – Fray Bentos (UR).

Asimismo, además de acordar y aprobar los mecanismos de implementación y evaluación de los proyectos piloto, se concluyó que la condición de borde requerida para el desarrollo de cada uno de los proyectos propuestos, consistía en la 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
- Crear grupos de trabajo (GT) específicos nacionales, de alto nivel, integrarlos en comisiones binacionales, flexibilizar posiciones y buscar soluciones y consenso.

Aspectos Inherentes al Programa

Integración de controles y sistemas de información

Los países deben avanzar en forma más decidida hacia la integración de los controles en la frontera prevista en las normativas y acuerdos regionales. Dicha integración – a los efectos de lograr una mayor eficiencia - no debe limitarse a los aspectos físicos de localización de los entes de control sino que debe apuntar a eliminar la secuencialidad de los controles tanto entre los organismos de un país como en los organismos similares de ambos países para llegar al concepto de “mirar la mercadería o abrir el vehículo una sola vez” (integración funcional).

La integración de los controles en las Áreas de Control Integrado puede alcanzar diversos estadios evolutivos de profundidad en función de los acuerdos a los que arriben los países

- Controles por País en un mismo recinto físico
- Controles del País de Salida y del País de Entrada realizado con la misma secuencia entre sus organismos
- Secuencialidad inmediata entre organismos afines del País de Salida y del País de Entrada
- Simultaneidad de las intervenciones de los funcionarios técnicos
- Reconocimiento recíproco de las intervenciones de los funcionarios técnicos

La integración funcional de los controles redundará no sólo en una mayor eficiencia operativa, y por ende en un menor tiempo insumido en los controles, sino en un incremento sustantivo de la calidad de éstos y en la integridad de los procesos; se aumentará el número de eventuales canales rojos al realizarse la verificación en forma conjunta, pero los tiempos de verificación total se disminuirán.

En función de las características que presente el paso de frontera y de la infraestructura

disponible, dicha integración podrá realizarse tanto en un único ámbito o en sendos recintos ubicados en cada país, con el criterio de país de entrada de la mercadería, país sede los funcionarios.

El concepto de integración de controles requiere, en coincidencia con la definición de Áreas de Control Integrado, la centralización en un puerto terrestre de todas las actividades de los organismos que ejercen control en el paso. No hacerlo así implicaría, para los organismos de control del país huésped, replicar la descentralización de los puntos de control que hoy tienen los organismos de control del país sede.

Análogamente a la integración funcional de los controles y como condición deseable para éstos, resulta necesario lograr a la brevedad una integración de los sistemas informáticos utilizados por los órganos de control de cada país, a fin de evitar tareas y controles redundantes y las inconsistencias que hoy se verifican en las operaciones de comercio exterior.

En el mismo sentido, los funcionarios que realizan los controles en la frontera, deberían contar con comunicación informática con las bases de datos de sus organismos centrales (fitosanitarios, transporte, salud, etc.) y éstos, a su vez, dispondrían de la información necesaria para evaluar el desempeño de los agentes públicos y, en su caso, el de los operadores privados en el uso de sus permisos y habilitaciones.

Las aduanas de los países de la región deben realizar las tareas necesarias que les permitan actuar en forma interdependiente y descansar las unas en el accionar de las otras. El crecimiento que ha experimentado el comercio requiere de sistemas efectivos de control de las mercaderías, ya que cada vez resulta más difícil intervenir físicamente. El desafío que tienen que afrontar las administraciones es cómo facilitar el flujo comercial sin dejar de ejercer un control efectivo. Hasta ahora, el control es esencialmente físico, lo que supone tiempo y esfuerzo, y redundante en un procedimiento costoso para las dos partes interesadas.

La tecnología de la información se utiliza cada vez más entre las administraciones aduaneras y el comercio. Las declaraciones aduaneras electrónicas acortan la duración del despacho de aduanas en las fronteras. Los sistemas informáticos no deben utilizarse únicamente para aceptar declaraciones, sino que deben constituirse en la plataforma para nuevos sistemas que complementen los sistemas nacionales ya existentes y que permitan a las aduanas de los Estados miembros comunicarse entre ellas.

En forma más específica, los datos de salida de una aduana deben convertirse en los de entrada de la otra. Se incrementará, de esta forma, la eficiencia operativa y la integridad fiscal de los despachos. Similar temperamento debe ser aplicable al resto de los organismos de control en frontera.

Normas de procedimiento y control de gestión

A fin de lograr un comportamiento homogéneo en todos los pasos de frontera, los funcionarios que allí se desempeñan deberían contar con normas eficientes de procedimientos (manuales de procedimiento) y ser capacitados y evaluados en forma permanente. Similar recomendación se extiende a los funcionarios aduaneros que intervienen en los depósitos fiscales de origen o destino de la carga.

Avances en este sentido revertirán en mejoras institucionales en los organismos nacionales con ingerencia en el comercio internacional, toda vez que deberán revisar sus pautas

operativas, los estándares de operación y las dotaciones de personal con que cuentan, generando un mayor resguardo e integridad fiscal para los países y el incremento de sus condiciones competitivas por la mayor eficiencia pública adquirida.

Las normas de procedimientos aludidas deben incorporar la integración funcional de los controles y la dotación de personal necesaria responderá, no a la costumbre, sino a los nuevos estándares y metodologías de control “binacionales” definidos para cada tipo de intervención.

Las áreas de control integrado en los pasos de frontera deben contar con un sistema informatizado de control de gestión de la labor realizada por cada organismo, de uso obligatorio para cada uno de ellos. Dicho sistema, de sencilla resolución técnica, permitirá establecer fehacientemente los tiempos insumidos en cada uno de los controles y registrará los tiempos incurridos atribuibles a los agentes privados. Asimismo, resultará de utilidad para evaluar en forma continua el desempeño de las agencias públicas, generando información de estándares y ajustes de desvíos. La información que genere el sistema aludido debería ser accesible en forma inmediata, utilizando Internet, a todos los actores vinculados directa o indirectamente con el comercio internacional.

El tipo de sistema que se propone se encuentra implementado – aunque no en forma completa – en los pasos de Santo Tomé (AR) – Sao Borja (BR), EADI Sul de Foz de Iguazú (BR) y Uruguayana (BR). En estos casos se trata de sistemas desarrollados por los concesionarios de los complejos fiscales donde se registran la fecha y hora de inicio y culminación de cada trámite en cada uno de los organismos que operan en el lugar, aunque los mismos no son de uso obligatorio.

En el resto de los pasos donde es posible acceder a información estadística sobre la operatoria de control, la misma se refiere a horarios de ingreso y egreso del vehículo al y del área de control y eventualmente al horario de liberación de las cargas por parte de cada una de las aduanas.

Capacitación del personal de los organismos presentes en la frontera

Los entes gubernamentales deberían instrumentar un programa de capacitación continua de los agentes que se desempeñan en frontera y evaluar en forma permanente su desempeño. La – por lo general - lejanía de los pasos de frontera respecto de las sedes de los organismos y las dificultades presupuestarias, imposibilitan el acceso a los cursos de formación y actualización que se brindan en las sedes matrices.

Gestión de los pasos de frontera. La gerencia o administración del paso de frontera

En cada paso de frontera coexisten varios organismos nacionales y agentes privados, cada uno de ellos con una cultura organizacional y objetivos propios, que requieren de una acción (figura institucional binacional) integradora de los mismos que supere las parcialidades, para vincularlas en pos del objetivo específico del paso de frontera como tal, cual es lograr la mayor eficiencia operativa, sujeto a las restricciones de dar cumplimiento estricto a la normativa aplicable.

Adicionalmente, se requiere que sea capaz de conducir, afianzar y perfeccionar el proceso de integración en el paso de frontera que, en una aproximación a las prácticas empresarias, debe ser visto como una importante y compleja operación de fusión entre dos empresas: en este caso los países limítrofes, por intermedio de los organismos presentes en el paso.

Esta figura proactiva, hoy ausente en los pasos de frontera de la región, tendría la misión de gerenciar el funcionamiento del paso de frontera generando y propiciando las condiciones operativas eficientes para el mismo.

Para ello, debería contar con capacidad para controlar la gestión de los distintos organismos presentes y para interactuar con las instancias públicas de cada país, a fin de inducir modificaciones en los marcos normativos, institucionales o de procedimientos vigentes, que redunden en mejoras para el funcionamiento del paso. Asimismo, debería interrelacionarse con los agentes privados usuarios del paso que intervienen en el comercio internacional y con el concesionario del área de control integrado, en caso de presencia del sistema de concesión, a fin de evitar los problemas usuales que generan demoras innecesarias a los transportistas. Asimismo, en los casos en que la explotación del área de control se encontrara concesionada, el administrador deberá fiscalizar el cumplimiento del contrato de concesión respectivo.

Esta figura podría ser complementada con un Consejo Consultivo, conformado por los agentes públicos y privados usuarios del paso, que tendría la misión de controlar y evaluar los aspectos de funcionamiento del mismo, realizar propuestas destinadas a mejorar su eficiencia y participar en la evaluación de los resultados de las modificaciones adoptadas. También intervendría, en conjunto con las entidades académicas de la región, en la definición e implementación de los programas de capacitación, divulgación e incentivos destinados a los agentes privados que intervienen en el comercio internacional.

Esta participación permitiría comprometer a los agentes privados en el programa de mejoras del paso, identificar más certeramente los principales problemas operativos y la bondad de las soluciones adoptadas para revertirlos.

Horarios de atención para el transporte de cargas

El horario de funcionamiento de los controles a las cargas, debería ser establecido a propuesta de la Gerencia del paso, de común acuerdo con los agentes privados que operan en el mismo y atendiendo a sus pautas operativas. Si la modalidad lo ameritara, podrían funcionar en distintos horarios que los indicados por la normativa regional. En todos los casos los distintos organismos involucrados en las tareas de control deben tener un horario de atención homogéneo.

En un principio, se entiende apropiado un horario de atención no menor de 12 horas diarias de lunes a viernes y, si el volumen y las pautas operativas que se verifican en el paso lo justificara, durante los siete días de la semana.

La extensión de los días de atención o del horario debería evaluarse en conjunto con las prácticas operativas de los agentes privados (transportistas, despachantes de aduana, etc.) y el grado de disponibilidad de servicios conexos existentes fuera del paso (bancos, depósitos de cargas, etc.).

La bondad de cualquier modificación de importancia en la operación de los pasos de frontera, como por ejemplo un cambio en los horarios de atención, debería avalarse con la realización de una prueba piloto que entregue los resultados cuantitativos de la solución adoptada y justifique su permanencia.

Los servicios que los distintos organismos públicos prestan en la frontera durante el horario que se estime oportuno para el funcionamiento del paso, deberían ser gratuitos, eliminando

una práctica actualmente usual en algunos países como es la habilitación mediante un pago de horarios extraordinarios. En caso de restricciones presupuestarias de los organismos, se aprecia más transparente y funcional establecer una tasa de uso general de las instalaciones con afectación, parcial o exclusiva al pago de los salarios del personal actuante.

Infraestructura, equipamiento y participación de terceros

Habida cuenta de las restricciones presupuestarias que por lo general enfrentan los Estados de Sudamérica y de la necesidad de resolver, en lapsos breves, las falencias que se verifican en los pasos fronterizos más relevantes, se entiende apropiado que, cualquiera sea el desenvolvimiento que presente el proceso de integración, se realice un aprovechamiento racional de la infraestructura disponible.

En este sentido, las acciones deberían orientarse a utilizar, para el desarrollo de los controles integrados, cuando la hubiere, la infraestructura disponible en uno de los países, que, de esta forma, se realizarían en el mismo ámbito físico. Estos centros unificados podrían estar localizados en el mismo paso fronterizo o en sus inmediaciones, no debiendo esto último ser obstáculo para encarar el emprendimiento.

En los pasos de frontera donde no se verifique la existencia de infraestructura apta en ninguno de los dos países, las inversiones se deberían canalizar hacia la construcción de centros unificados de control para el transporte de cargas, en el mismo paso o en sus adyacencias.

El programa de inversiones adicionales en infraestructura debe equilibrar entre los requerimientos de corto y mediano plazo para hacer frente a crecientes volúmenes de comercio; pero al mismo tiempo, proyectar el impacto de un mayor fortalecimiento de los procesos de integración, en general y los procesos de facilitación de los pasos de frontera, en particular. Todo ello, dando primordial importancia – en los casos que resulte pertinente - al desarrollo económico local de las regiones fronterizas, para que se conviertan en verdaderos espacios de integración y de facilitación del comercio, antes que lo contrario, como sucede actualmente en algunos casos.

Las inversiones que se realicen deben tener una dimensión adecuada para atender en forma eficiente los flujos de comercio que se prevean, pero considerando que no deben responder a las necesidades del actual estadio de integración de los controles y eficiencia operativa, sino a los nuevos criterios en materia de gestión que formarán parte integrante de todo proyecto que se desarrolle.

En cada caso deberá evaluarse la factibilidad y pertinencia de una eventual participación privada en la provisión y operación de la infraestructura necesaria.

En tal caso, dicha participación debe enmarcarse en el criterio de que contribuya a mejorar la eficiencia operativa y la calidad de los controles en los pasos de frontera, para que el costo que demande la utilización de las nuevas facilidades, sea inferior a los beneficios que de ellas se obtendrán en términos de reducción de costos generalizados de la logística del comercio internacional. Adicionalmente, como se señalara, allí donde la hubiera, debería priorizarse la utilización de infraestructura existente con características aptas para funcionar como centros de control integrados.

Los principales pasos de la región presentan una escala de operación que los tornan aptos para la explotación a riesgo por parte de un privado que costee en forma total o parcial la

inversión que resulte necesaria. En pasos de menor importancia relativa desde el punto de vista de las cargas transportadas, pero de importancia desde el punto de vista de la integración y el desarrollo regional será necesaria la participación de los Estados involucrados en el financiamiento de las obras, para que las tarifas cobradas a los usuarios permitan el balance especificado en el apartado anterior.

La capacidad de pago de los usuarios existe, pero debe aplicarse a bienes y servicios que generen un círculo virtuoso de eficiencia en los pasos de frontera

Alcances y Limitaciones de esta Etapa del Programa

Los alcances del trabajo en esta etapa se refieren a:

- a. Diagnóstico Preliminar e identificación de aspectos críticos
- b. Diseño de anteproyecto y presentación de recomendaciones de corto plazo y de alternativas para la integración de los controles
- c. Presentación de los resultados y elaboración de alternativas finales en función de las observaciones realizadas por los países
- d. Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales para plasmar la alternativa seleccionada por consenso en un proyecto, mediante la elaboración de la documentación de asistencia técnica necesaria en cada caso.

Es de resaltar que el actual no se trata de un trabajo de consultoría donde el diagnóstico de cada uno de los pasos de frontera analizados sea el eje principal del mismo, a partir del cual se deduzcan las conclusiones y recomendaciones de los consultores. Más allá de que el trabajo incluye un diagnóstico detallado de la funcionalidad del paso (sus aspectos físicos, el comportamiento verificado por los actores, etc.), el núcleo de la encomienda es bien otro.

No se trata de una labor donde el consultor, luego de analizar la información disponible y los aspectos inherentes al problema y entrevistar a los informantes claves, determina y propone, como en una suerte de trabajo de autor, cual es la mejor solución o abordaje para un problema dado.

De esta forma, sin perjuicio de que en la etapa actual se revisen los aspectos operativos particulares de los pasos incluidos en el programa, se releven sus datos operativos actuales y se analicen las falencias que los mismos eventualmente presenten, no se generará, a partir de esta información una propuesta exógena, aspecto éste que se entiende cumplido con los trabajos que sirven de base a estos desarrollos

A partir de los consensos logrados sobre las recomendaciones vertidas u otras medidas que surjan necesarias y convenientes, la tarea del equipo consultor es apoyar técnicamente (colaborando en presentar y analizar alternativas técnicas para los distintos aspectos inherentes a los proyectos) a los gobiernos a fin de plasmar un anteproyecto que refleje los deseos y acuerdos de ambas partes y que sirva de base para la implementación de proyectos definitivos que mejoren la situación actual respecto al funcionamiento de los pasos de frontera.

Estos proyectos podrán contener en forma total o parcial las características identificadas para el paso deseable antes señalada y el grado de incorporación de los distintos aspectos, dependerá la voluntad de los países, del grado de consenso que logre respecto a las mismas, de las características físicas de los pasos de frontera, de los proyectos existentes, de las políticas gubernamentales en materia de integración, etc.

Como se señalara, el resultado final de esta etapa es alcanzar, en cada paso de frontera incluido en el programa, un acuerdo con los países involucrados para implementar las modificaciones operativas, físicas y normativas que permitan realizar las pruebas piloto de las modificaciones propuestas acordadas entre ambos países.

Debe señalarse que los consensos a los que se arribe en materia de prácticas operativas, de intercambio de información, institucionales, etc., serán de aplicación para el paso analizado donde se formalizará el proyecto. Una vez evaluados los resultados los países decidirán si resulta conveniente extrapolar, en forma total o parcial, las experiencias realizadas a otros pasos de frontera. A modo de ejemplo, si se acordase el intercambio de datos entre los sistemas informáticos de organismos similares, se reducirá solamente a la información referida al paso en cuestión y no a la totalidad de la misma que cada organismo pueda tener de todas las operaciones de su vínculo bilateral.

En este esquema, los Coordinadores Nacionales son los encargados de coordinar las inquietudes, sugerencias y posturas de los organismos de control, tanto en frontera como sus matrices y de los agentes, públicos y privados, usuarios del paso.

Equipo consultor, por su parte estará 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.

Esquema de Trabajo

El esquema de trabajo adoptado para la realización de las tareas fue el siguiente:

- Elaboración de un cuestionario dirigido a los responsables locales de los organismos presentes en los pasos de frontera a fin de conocer los aspectos relevantes de la operatoria que los mismos realizan y la infraestructura existente en cada caso, cuyos modelos se presentan en el Anexo II.
- Reuniones en cada una de las capitales entre el Coordinador Nacional IIRSA del país sede del encuentro, los responsables de las matrices de los organismos de control en frontera y el equipo consultor, a fin de presentar las características del programa y discutir el grado de aceptabilidad de las condiciones inherentes al mismo. (En el Capítulo correspondiente a cada paso se detalla la nómina de funcionarios y entidades entrevistadas)
- Visita al paso de frontera. Reuniones con los responsables locales de los organismos de control y con actores del sector privado usuarios del paso. Relevamientos de campo.
- Elaboración de un documento de discusión que contenga los resultados de las tareas realizadas y presente las recomendaciones de corto plazo y las alternativas visualizadas para la integración de los controles. En los Capítulos correspondientes a cada paso se presentan los documentos de presentación elaborados en cada caso.
- Apoyo a las reuniones y negociaciones binacionales dirigidas a determinar el grado de consenso existente respecto a las alternativas planteadas.
- Reelaboración del documento en base a las observaciones formuladas por los países.
- Asistencia a los gobiernos para plasmar los consensos obtenidos y redactar los documentos de asistencia técnica necesarios para la implementación del proyecto.

Síntesis de resultados obtenidos, conclusiones y cursos de acción

Como se señalara, esta etapa del programa incluye el tratamiento de cuatro pasos seleccionados por los países en los Talleres realizados en las ciudades de Lima (Abril 2004) y Buenos Aires (Junio 2004):

- 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)

En lo que sigue, antes de abordar en los próximos capítulos el tratamiento particular de cada uno de ellos, se presenta, un sumario de los avances realizados, el detalle de algunos aspectos generales que dificultaron el cumplimiento de los plazos y la concreción de la totalidad de los objetivos previstos en los términos de referencia de la encomienda y una síntesis de las conclusiones y cursos de acción posibles para la continuación del programa.

Avances verificados en cada uno de los pasos

Paso de frontera Cristo Redentor (Argentina – Chile)

➤ Tareas realizadas

- Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con las matrices de los organismos de control en el paso de frontera;
- 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 los de pasajeros. Los preacuerdos alcanzados no fueron formalizados en Actas Acuerdo u otro instrumento institucional.
- Avance, por parte de Argentina, en el estudio de factibilidad de la construcción del centro de frontera en la localidad de Uspallata.

➤ Tareas pendientes

- Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales (parcialmente cumplido);
- Preparación de Documentación Requerida para gestión de Cooperación Técnica;

➤ Factores que afectaron el avance de las tareas

Entre los factores que afectaron positivamente el avance de las tareas se destacan:

- 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, por tratarse de uno de los principales y más dinámicos pasos de frontera de pasajeros y cargas de Sudamérica. Ello operó como una presión positiva para proponer cambios operaciones y de infraestructura;
- Los Coordinadores Nacionales IIRSA se convirtieron en los sintetizadores de las posturas nacionales, englobando la posición de las distintas agencias de control que operan en frontera.
- 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 de IIRSA, mediante la contraparte asignada al proyecto.
- Otros elementos positivos radicaron en el interés particular de la Aduana de Argentina en establecer una nueva localización de la avanzada precaria que opera en Uspallata, interés que se acrecentó cuando la Aduana fue obligada al desplazamiento de la avanzada por parte de la justicia argentina en 2005 y en activa participación y predisposición de los organismos de control en frontera de ambos países, en especial de Argentina, tanto los de la frontera como sus casas matrices.

Paso de frontera Ciudad del Este – Foz de Iguazú (Paraguay – Brasil)

➤ Tareas realizadas

- Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con las matrices de 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 remitidas a la contraparte IIRSA.

➤ Tareas pendientes

- Reunión con las casas matrices 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.

➤ Factores que afectaron el avance de las tareas

Entre los posibles factores que afectaron negativamente el avance de las tareas se destacan:

- Retardo en el inicio de las tareas de campo en el Brasil y en el paso de frontera
- Baja participación activa de los organismos de control en las tareas realizadas en esta etapa;
- Poca predisposición de los organismos de ambos países para completar el proceso de integración de los controles, verificado en la actualidad sólo en forma parcial para las cargas.

- No resultó posible hallar un responsable totalizador comprometido con el desarrollo del proyecto como un todo. Esa función, asignada en principio a los CN IIRSA, en los hechos no se concretó con la intensidad necesaria.;
- 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, tanto en la parte operacional como de infraestructura adecuada. De alguna manera, estas obras inhiben propuestas de infraestructura que pudieran colisionar con ellas.
- 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 (Colombia – Venezuela)

➤ Tareas realizadas

- Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con las matrices de 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;
- 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.
- Modificación de las propuestas en base a los comentarios recibidos por los organismos.
- Presentación de las propuestas (ya modificadas) ante las casas matrices de los organismos de control en frontera y ante los Coordinadores Nacionales IIRSA en reuniones en ambas capitales.
- Elaboración de dos anteproyectos para la negociación entre los países y borradores de acuerdo entre los mismos para desenvolver el proyecto seleccionado.
- 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”

➤ Tareas pendientes

- Acuerdo binacional de las propuestas definitivas en base a las dos propuestas presentadas para la integración de los controles en el Complejo;
- Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales. Esta tarea no pudo desarrollarse en forma plena debido a los diferentes enfoques entre los dos países sobre la prioridad de la intervención en las fronteras y en los pasos mismos, lo cual requiere alcanzar en forma previa unos consensos binacionales mínimos para generar los acuerdos y la documentación requerida para la cooperación técnica.
- Preparación de Documentación Requerida para gestión de Cooperación Técnica.

➤ Factores que afectaron el avance de las tareas

Entre los posibles factores que afectaron positivamente el avance de las tareas se destacan:

- Fuerte conciencia integradora de las poblaciones limítrofes y visualización de que se trata de una frontera en la que se requiere incrementar la fluidez de los desplazamientos, tanto de cargas como de pasajeros.
- 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.
- Activa participación de la contraparte IIRSA.

Entre los posibles factores que afectaron negativamente el avance de las tareas o los plazos en que se realizaron se destacan los siguientes:

- Situaciones conflictivas entre Colombia y Venezuela que postergaron el inicio de las tareas;
- Dispar predisposición de los organismos centrales a operar en consonancia con los organismos colegas del otro país;
- No resultó posible hallar un responsable totalizador comprometido con el desarrollo del proyecto como un todo. Esa función, asignada en principio a los CN IIRSA, en los hechos no se concretó con la intensidad necesaria.;
- 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 alcanzar la integración de controles.
- Durante el desarrollo del trabajo se verificó el abandono de la CAN por parte de Venezuela, lo que genera incertidumbre – aunque nada obsta para la continuidad del proyecto - respecto al marco que adoptarán los países en las relaciones binacionales referidas al tema fronterizo, que hasta ese momento de desenvolvían en el marco de las normas comunitarias.

Paso de frontera Puerto Unzué – Fray Bentos (Argentina– Uruguay)

➤ Tareas realizadas

- Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con las matrices de 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 remitidas a la contraparte IIRSA.

➤ Tareas 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.

➤ Factores que afectaron el avance de las tareas

Entre los posibles factores que afectaron negativamente el avance de las tareas o los plazos en que se realizaron se destacan los siguientes:

- Retardo en la designación del Coordinador Nacional IIRSA en Uruguay luego del cambio de gobierno;
- Situación conflictiva en el paso por 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.

Aspectos generales que dificultaron 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” cuyo cumplimiento es fijado por los Estados en forma obligatoria para los pasajeros y las cargas. Por ende el proceso de integración de los controles en los pasos de frontera requiere de un criterio nacional “supra organismos”, que determine la impronta del paso como un todo, sin perjuicio de considerar las particularidades de cada agencia de control

El consenso de los países concernidos respecto a las condiciones de borde para el desarrollo de las tareas al incluir los pasos en esta etapa del programa no se correspondió – salvo en el caso del Complejo Cristo Redentor – con una actitud posterior, donde sobresalió la falta de unicidad en la “visión nacional” respecto al paso.

Esta situación podría resumirse en que fue factible encontrar varios “interlocutores interesados” en el paso (casi tantos como agencias presentes), pero sumamente dificultoso hallar un responsable totalizador comprometido con el desarrollo del proyecto como un todo que alineara, y consensuara las posturas nacionales de los organismos con injerencia en la frontera

Esa función, prevista en principio a ser asumida por los Coordinadores Nacionales IIRSA, en los hechos – salvo en el caso apuntado - no se concretó con la intensidad necesaria.

Las agencias nacionales con injerencia en el control fronterizo, si bien durante las visitas realizadas se mostraron colaborativas, fueron decayendo en su interés y colaboración una vez que los encuentros concluyeron y se requería el aporte de información cuya entrega había sido comprometida en las reuniones mantenidas (Estadísticas, proyectos en curso, etc.).

Durante la realización del trabajo se verificaron aspectos inherentes a las relaciones binacionales o aspectos exógenos, que no pudieron ser estimados en la génesis del mismo y generaron dilaciones en el inicio (Complejo Cúcuta – San Antonio – Ureña y Foz de Iguazú – Ciudad del Este) y/o en el desarrollo de las tareas previstas en los objetivos (Fray Bentos – Puerto Unzué).

El dimensionamiento de los recursos para el proyecto, a la luz de la complejidad verificada en la tarea y las dilaciones temporales que se presentaron por factores exógenos al trabajo, resultaron insuficientes.

Síntesis de conclusiones y cursos de acción

En base a las experiencias recogidas, para el logro de los objetivos propuestos en materia de facilitación en los pasos de frontera e integración física y funcional de los controles, se enuncian una somera síntesis de las principales conclusiones y de los cursos de acción que se estiman adecuados para continuar con el desarrollo del programa

Síntesis de conclusiones

- En dos de los pasos se llegó a la fase de presentación, reflexión y ajuste con los países concernidos (Complejo Cristo Redentor y Complejo Cúcuta – San Antonio – Ureña).
- En el último de los pasos 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.
- En los dos pasos restantes esa etapa no pudo cumplirse:
 - En el caso de Fray Bentos por la controversia suscitada en torno a la instalación de las plantas de pasta de celulosa y por los reiterados cortes del paso impuestos por los habitantes de Gualaguaychú. Se aprecia que en este paso una vez resueltas las controversias pueden lograrse avances concretos en materia de integración de los controles.
 - En el caso de Foz – Ciudad del Este, los trabajos se prolongaron en demasía y no se vislumbró- ajuicio de los consultores - un interés por parte de los países en avanzar en la integración de los controles, consistente en forma plena con la solicitud de inclusión del paso en el Programa.
- 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 se encuentran en el ámbito de las mismas fronteras y son factibles de llevar a la práctica sin acuerdos binacionales o modificaciones en los marcos legales y reglamentarios. Como ejemplo en Venezuela implementaron dos medidas propuestas en la primera visita de los consultores y se identificaron y consensuaron otras que podrían ser llevadas a la práctica por parte de las autoridades locales sin mayores dificultades y sin elevados costos de implementación.
- El compromiso de los países al incorporar los pasos al programa no se correspondió – salvo en el caso del Complejo Cristo Redentor – con una actitud posterior, donde sobresalió la falta de unicidad en la “visión nacional” respecto al Paso.
- No resultó posible hallar un responsable totalizador comprometido con el desarrollo del proyecto como un todo. Esa función, asignada en principio a los CN IIRSA, en los hechos – salvo en el caso apuntado - no se concretó con la intensidad necesaria.
- Esta falencia es particularmente importante por la índole de los proyectos y porque como se señalara la asistencia técnica en estos casos no está orientada a generar propuestas exógenas por parte de los consultores, sino a apoyar a los gobiernos en

la explicitación de alternativas y en el logro de los consensos necesarios para la implementación de las soluciones acordadas.

- El hecho de llegar a una solución binacional de integración de los controles en un determinado paso no puede descansar en la voluntad de los organismos de control con ingerencia en la frontera (propensos por lo general a mantener el “status quo”), ni en la de uno de ellos en particular por más que su importancia relativa sea alta.
- Resulta de singular importancia para el logro de los objetivos (técnicos y temporales) el grado de compromiso de los representantes IIRSA responsables de la labor de contraparte y seguimiento del proyecto.
- A la luz de los resultados obtenidos, debe analizarse la pertinencia de encarar tanta cantidad de pasos a la vez o de focalizar los esfuerzos en una cantidad menor de ellos y a partir de concreciones en los mismos (con el consiguiente efecto demostración) avanzar en los restantes.

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 los esfuerzos en el paso Cristo Complejo Redentor para la formalización de los acuerdos alcanzados y las acciones posteriores para la consecución 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 Gualaguaychú – Fray Bentos y al real interés de los gobiernos en el caso de Ciudad del Este – Foz de Iguazú.

Continuidad del programa

Para incluir nuevos pasos en el programa se estima necesario

- Lograr un genuino compromiso de los gobiernos plasmado en una solicitud formal y en la conformación de una suerte de unidad ejecutora afectada al proyecto “paso” en forma previa, que se convierta en una contraparte institucional muy activa y responsable de sintetizar la visión nacional a alcanzar en el paso.
- Activa participación de los Coordinadores Nacionales IIRSA y de las contrapartes definidas para el proyecto por la Iniciativa.
- Encarar una cantidad de pasos compatible con los recursos humanos y materiales disponibles
- 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; y/o aquellos que puedan resultar alternativos o complementarios de los pasos más demandados; y/o aquellos donde se prevea la realización de obras de infraestructura en la interconexión vial o en las instalaciones de control fronterizo; y/o donde los países involucrados se encuentren en procesos de avances prácticos en

- materia de integración regional.
- 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 (menos ambiciosa) para el mantenimiento de los objetivos del Proceso Sectorial, sería la realización de asistencias técnicas orientadas a tal fin, presididas por el objetivo de lograr una mayor eficiencia operativa con medidas que resulten luego compatibles con mayores niveles de integración de los controles.
 - Cualquiera sea el temperamento que se adopte la presencia de IIRSA en el tema pasos de frontera mantiene “presente” en los países la necesidad de asumir los problemas existentes en la frontera, los confronta con la necesidad – lamentablemente no siempre sencilla – de acordar para lograr mayor eficiencia y sacude la tendencia contraria a los cambios de los organismos presentes en el paso.

Presentación de resultados

En los capítulos que siguen se presentan los resultados de las tareas realizadas por el equipo consultor en cada uno de los pasos analizados, con un detalle de las recomendaciones de medidas de acción inmediata, las alternativas para la integración de los controles encontradas en cada caso, el grado de consenso obtenido respecto a las mismas y estadio de desarrollo de las actividades. En el caso particular del Paso Complejo Cristo Redentor, se presentan algunas consideraciones teóricas sobre los procesos de control y las áreas de Control Integrado.