

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 IV

PASO: Cúcuta (Colombia) – San Antonio / Ureña (Venezuela)

COORDINADOR: Hernando Arciniegas

ÍNDICE

Características Generales del Paso de Frontera.....	4
El Comercio Bilateral entre Colombia y Venezuela	6
El Comercio Internacional en el Paso de Frontera	7
Los Puentes del Complejo Fronterizo: Características, Tránsito y Organismos de Control.....	11
Puente Simón Bolívar	13
San Antonio	17
Villa del Rosario.....	18
Puente Francisco de Paula Santander.....	19
Instalaciones de control en Cúcuta.....	21
Puente Unión.....	22
Los Procesos de Control y las Demoras en Frontera.....	22
Los Procesos Favorables a la Integración	23
Aspectos Sobresalientes del Control en Frontera.....	24
Propuesta de Integración de los Controles	26
Ideas rectoras para la integración de los controles	26
Obstáculos detectados para avanzar en la integración de los controles	29
Recomendaciones de implementación inmediata	31
Propuesta general para mejorar la eficiencia del sistema	32
Propuestas Consensuada entre los Países Parte de Organización Física e Infraestructura para el Sistema Fronterizo	34
Tareas complementarias.....	36

El Proceso de Discusión de las Alternativas37

Características Generales del Paso de Frontera

El paso de frontera, que vincula a las ciudades de Cúcuta, capital del Departamento de Norte de Santander en Colombia), con las ciudades de San Antonio y Ureña, en el Estado del Táchira, en Venezuela, se encuentra sobre el Eje de Integración IIRSA Andino. El mismo



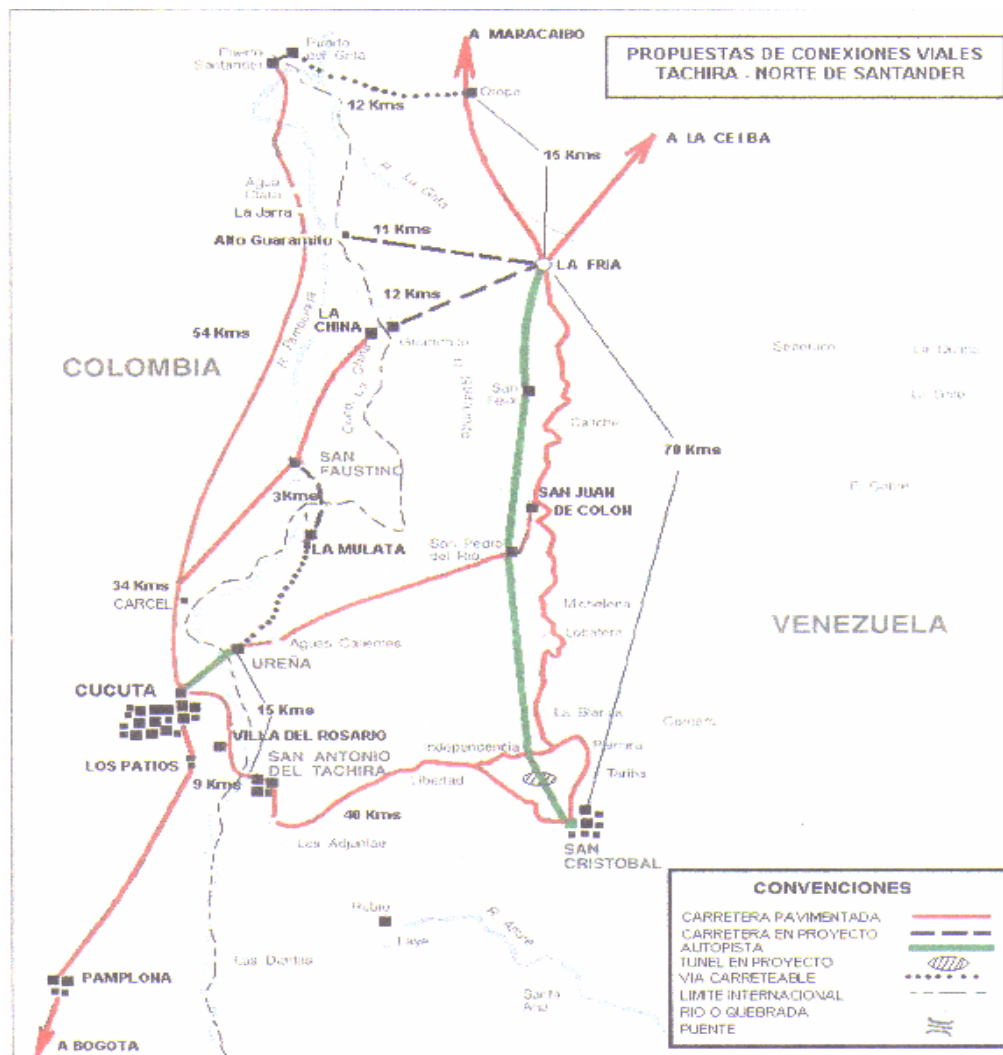
está integrado por los principales nodos de articulación (redes viales troncales, puertos, aeropuertos y pasos de frontera) de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Articula las principales ciudades de estos países a través de dos grandes corredores viales norte-sur: la Carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador, y a lo largo de la costa en Perú, y la Carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y Colombia y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú.



Copyright © Rand McNally & Company or its licensors. All rights reserved. <http://www.randmcnally.com>

La conexión internacional se realiza por dos puentes: el Simón Bolívar que une la ciudad de Villa del Rosario (municipio lindero a la ciudad de Cúcuta) con la ciudad de San Antonio del Táchira (capital del Municipio de Bolívar) y el Francisco de Paula Santander que une el barrio de El Escobal (suburbio de la ciudad de Cúcuta) con la ciudad de Ureña, capital del municipio del mismo nombre.

Debe considerarse dentro del sistema, por su influencia en las cargas de la zona y por ser una aduana subalterna de las de Cúcuta y San Antonio, el puente La Unión, a unos 55 kilómetros al norte de los otros dos puentes, que conecta a las poblaciones de Boca de Grita (Venezuela), también en el Estado del Táchira, con Puerto Santander (Colombia), en el Departamento de Norte de Santander: Por el mismo se comercia, principalmente, carbón colombiano hacia Venezuela o a terceros países por puertos venezolanos. El puente data del año 1989 y su capacidad de tránsito es muy reducida ya que sólo operan vehículos de porte pequeño.



El mapa siguiente muestra el área de influencia y los dos puentes centrales del paso de frontera.

La población conjunta del paso de frontera (Cúcuta – Villa del Rosario - San Antonio – Ureña) es de unos 750.000 habitantes en donde la ciudad de Cúcuta sobresale entre las 4 localidades fronterizas. Ello se muestra en el cuadro siguiente:

Población del paso de frontera. Año 2004 (estimado)		
	Colombia	Venezuela
Cúcuta	650.000	
Villa del Rosario	25.000	
San Antonio		38.000
Ureña		30.000

La ciudad de Cúcuta se erige en el centro principal del complejo fronterizo y la relación entre las 4 ciudades es muy intensa. Esta relación no sólo se verifica en aspectos comerciales (lícitos e ilícitos), generados, básicamente, a partir de los precios diferenciales de productos en un lado y otro de la frontera, donde la gasolina impulsa un tránsito y tráfico muy intensos a partir de la demanda colombiana de las poblaciones aledañas, sino también en materia de relaciones sociales que generan una intensa relación actividad entre las ciudades de los dos países. Debe señalarse también el impacto que tiene la ciudad de San Cristóbal, capital del Estado Táchira y equivalente en dimensión a Cúcuta en el área descrita.

El Comercio Bilateral entre Colombia y Venezuela

En el contexto de una mayor integración entre los países sudamericanos, el comercio intrarregional tuvo un marcado crecimiento. Durante la década de los '90, los intercambios entre los integrantes de la CAN como entre los del MERCOSUR, se quintuplicaron. Por su parte, el comercio interbloque (países de la CAN con países del MERCOSUR) tuvo también un fuerte incremento, aunque menor al verificado hacia el interior de cada bloque.

El comercio intrarregional – comercio intra CAN - representa, aproximadamente, el 25% y 28% de los valores y volúmenes, respectivamente, del total del comercio exterior de la región.

La participación del modo carretero en el comercio intrarregional explica el 40% de los valores y el 20% de los volúmenes totales 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.

La incidencia del modo carretero en el comercio exterior colombiano alcanza, en sus exportaciones, al 51% de sus valores y al 30% de sus volúmenes, mientras que en sus importaciones esos guarismos se ubican en el 31% y 30%, respectivamente. En el caso de Venezuela, los valores se ubican en torno a 15% y 5% para sus exportaciones y 41% y 35% para sus importaciones.

La importancia del comercio bilateral carretero entre Colombia y Venezuela se verifica en que el mismo representa aproximadamente entre el 12% y 10% de los valores y volúmenes comerciados entre los países de Sudamérica.

Las exportaciones colombianas a Venezuela por carretera representan el 75% y el 71% de sus exportaciones carreteras totales, medidas en valores y volúmenes, respectivamente. Dichos porcentajes, en el caso de las importaciones, alcanzan al 65% y 42%, respectivamente.

Las exportaciones venezolanas a Colombia por carretera representan el 97% y 88% de sus exportaciones carreteras totales, medidas en valores y volúmenes, respectivamente. Dichos porcentajes, en el caso de las importaciones, alcanzan al 93% y 88%, respectivamente.

En el cuadro siguiente se muestran las cifras del comercio bilateral para el período 1998 – 2004, expresado en valores y volúmenes.

Año	Comercio bilateral total Colombia - Venezuela					
	Colombia - Venezuela		Venezuela - Colombia		Ambos sentidos	
	Miles de U\$S	Toneladas	Miles de U\$S	Toneladas	Miles de U\$S	Toneladas
1998	1.145.597	1.346.626	1.312.269	2.783.982	2.457.866	4.130.608
1999	923.259	916.416	868.591	2.186.839	1.791.850	3.103.256
2000	1.292.520	1.045.104	946.692	1.844.939	2.239.212	2.890.043
2001	1.741.961	1.540.097	792.693	1.403.804	2.534.654	2.943.901
2002	1.127.184	1.244.878	785.327	1.524.624	1.912.511	2.769.503
2003	696.165	813.979	727.417	1.414.164	1.423.582	2.228.143
2004	1.627.053	1.349.295	1.081.798	1.626.265	2.708.851	2.975.561

El Comercio Internacional en el Paso de Frontera

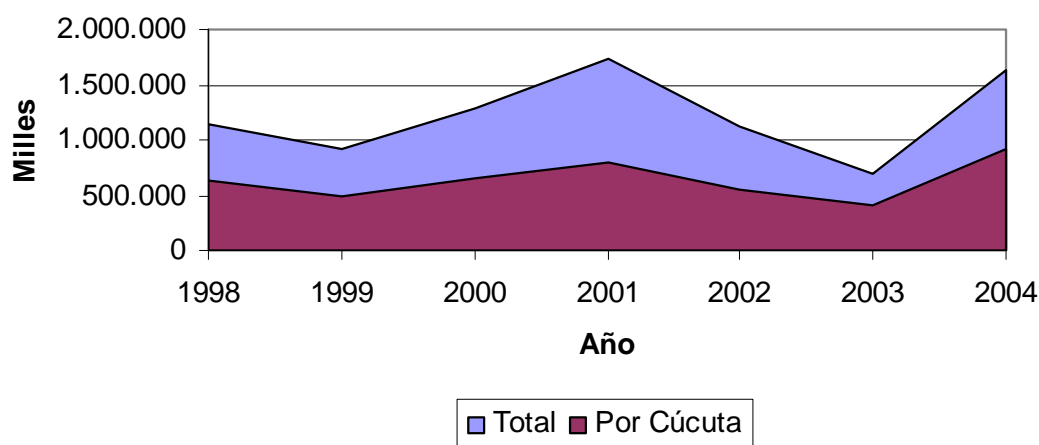
El paso de frontera Cúcuta – San Antonio / Ureña es el principal paso de frontera entre Colombia y Venezuela y el 4to. paso en importancia en Sudamérica, medido en volúmenes,

detrás de Paso de los Libres (Argentina) – Uruguayana (Brasil), Cristo Redentor (Argentina – Chile) y Ciudad del Este (Paraguay) – Foz de Iguazú (Brasil). En tanto que el comercio expresado en valores lo ubica en el 3er. lugar superando a Ciudad del Este – Foz de Iguazú.

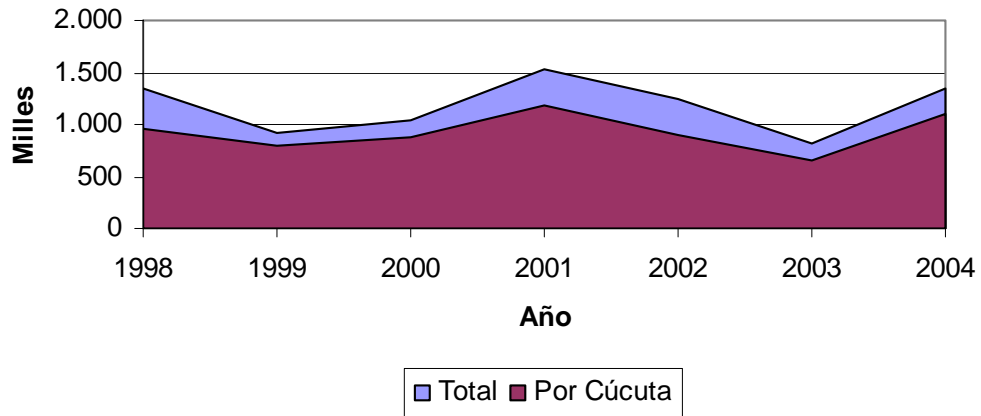
En el año 2004 se comerciaron bilateralmente más de 1,5 millones de toneladas por un valor de 1,3 millones de dólares. La serie de comercio bilateral por el complejo fronterizo se muestra en el cuadro siguiente:

Año	Comercio por Cúcuta - San Antonio / Ureña					
	Colombia - Venezuela		Venezuela - Colombia		Ambos sentidos	
	Miles de U\$\$	Toneladas	Miles de U\$\$	Toneladas	Miles de U\$\$	Toneladas
1998	634.962	966.647	563.943	724.362	1.198.905	1.691.009
1999	499.100	788.292	301.815	407.661	800.915	1.195.953
2000	662.999	885.212	335.003	483.136	998.002	1.368.348
2001	790.253	1.176.244	328.262	436.862	1.118.515	1.613.106
2002	544.480	895.428	304.634	377.186	849.114	1.272.614
2003	411.183	652.589	265.918	415.788	677.100	1.068.377
2004	916.293	1.109.267	370.684	442.156	1.286.978	1.551.423

Intercambio Colombia Venezuela (u\$s)

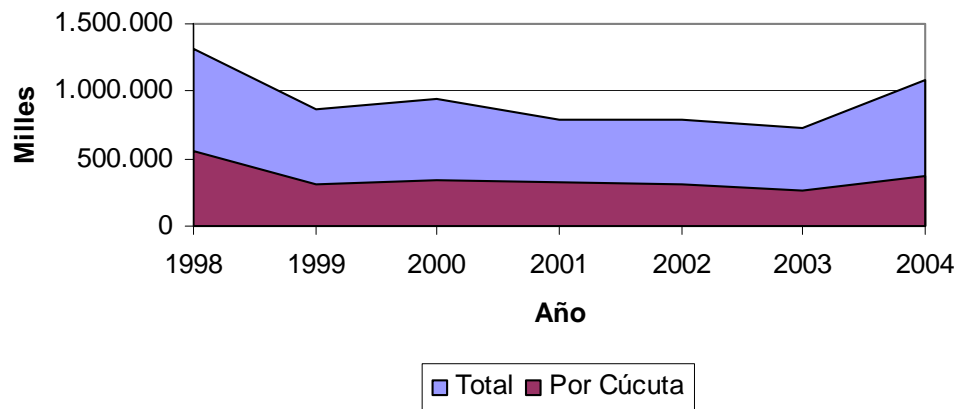


Intercambio Colombia Venezuela (ton.)

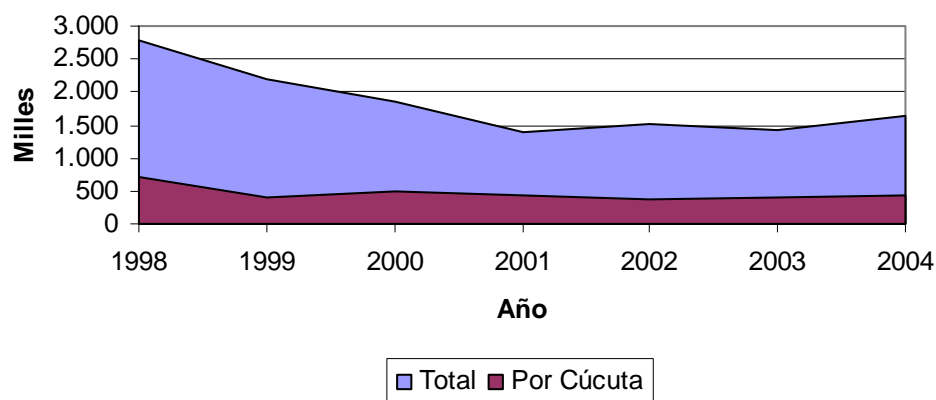


El comercio bilateral por esta paso de frontera muestra un comportamiento anual algo inestable en donde en el año 2004 se recuperaron los niveles que tenía en el año 1998, luego del año 2003 en que el comercio mostró el nivel más bajo de la serie.

Intercambio Venezuela - Colombia (u\$s)



Intercambio Venezuela - Colombia (ton.)



En cuanto a la direccionalidad del comercio, el mismo tiene un marcado sentido Colombia – Venezuela que explica, aproximadamente, dos terceras partes del mismo, tanto en valores como en volúmenes.

Año	Direccionalidad del Comercio por Cúcuta - San Antonio / Ureña			
	Colombia - Venezuela		Venezuela - Colombia	
	Miles de U\$S	Toneladas	Miles de U\$S	Toneladas
1998	53,0%	57,2%	47,0%	42,8%
1999	62,3%	65,9%	37,7%	34,1%
2000	66,4%	64,7%	33,6%	35,3%
2001	70,7%	72,9%	29,3%	27,1%
2002	64,1%	70,4%	35,9%	29,6%
2003	60,7%	61,1%	39,3%	38,9%
2004	71,2%	71,5%	28,8%	28,5%

Este comercio por el complejo fronterizo representa una proporción cercana a la mitad del comercio total entre ambos países, aunque en el caso de Colombia alcanza a casi el 80% del volumen de sus exportaciones y un 53% del valor de las mismas, tal como se aprecia en siguiente cuadro.

Año	Proporción del comercio por Cúcuta sobre el comercio bilateral total					
	Colombia - Venezuela		Venezuela - Colombia		Ambos sentidos	
	Miles de U\$S	Toneladas	Miles de U\$S	Toneladas	Miles de U\$S	Toneladas
1998	55,4%	71,8%	43,0%	26,0%	48,8%	40,9%
1999	54,1%	86,0%	34,7%	18,6%	44,7%	38,5%
2000	51,3%	84,7%	35,4%	26,2%	44,6%	47,3%
2001	45,4%	76,4%	41,4%	31,1%	44,1%	54,8%
2002	48,3%	71,9%	38,8%	24,7%	44,4%	46,0%
2003	59,1%	80,2%	36,6%	29,4%	47,6%	47,9%
2004	56,3%	82,2%	34,3%	27,2%	47,5%	52,1%

Por último, es de resaltar la existencia de una considerable cantidad de almacenadoras privadas que operan como puertos secos y en donde se formalizan las exportaciones e importaciones, tanto en el lado colombiano como en el lado venezolano.

Las almacenadoras, si bien se han incrementado en los últimos años en el lado venezolano a partir de la obligatoriedad de trasbordar la carga en frontera¹, tienen una fuerte historia de quiebre local de la carga en frontera, lo que supone una decisión logística de los operadores de comercio bilateral. Sin embargo, por decisión de ambas aduanas (la colombiana y la venezolana) las mismas carecen de un recinto en donde realizar las operaciones de comercio internacional convirtiendo a los actuales espacios en avanzadas.

Esta descentralización de puertos secos lleva a la circulación de camiones por los núcleos urbanos, donde en San Antonio y Ureña se hace más problemático a partir de carecer de un anillo vial de tránsito pesado. Pero además, genera mayores demoras toda vez que los funcionarios de control deben de dirigirse a las diferentes almacenadoras para realizar sus tareas.

Los Puentes del Complejo Fronterizo: Características, Tránsito y Organismos de Control

De acuerdo a la información provista por la Aduana de Colombia, por el Sistema Cúcuta – San Antonio - Ureña + Puente Unión, en el año 2004 el tránsito de camiones cargados fue de aproximadamente unos 220.000.

¹ Sólo unos pocos productos están exceptuados de esta obligatoriedad pero no así de la formalización en la misma frontera aunque continúen su viaje en el mismo vehículo, como por ejemplo, el comercio de automóviles o productos refrigerados.

A la cifra de vehículos cargados, deben adicionarse los retornos en lastre, los que, dado la tipología de la carga y la obligatoriedad del trasbordo en la frontera venezolana y la práctica colombiana de quebrar la carga también en la frontera, entregarían una cifra levemente inferior a la de vehículos cargados.

Es interesante señalar que el cruce vehicular es realizado, principalmente, en camiones de matrícula venezolana aunque la propiedad del capital de las empresas es colombiana.

Por el puente La Unión se transportaron 575.000 toneladas de carbón, con sentido Colombia – Venezuela y 17.000 toneladas de productos perecederos en sentido contrario. La cantidad de vehículos cargados ascendió a 134.000 con una carga media levemente superior a las 4 toneladas, explicado por las características portantes del puente, diseñado para el cruce de vehículos de porte pequeño.

Por el puente Paula de Santander, los despachos predominantes con sentido Colombia a Venezuela fueron carbón (1.0 millones de toneladas). Esta cifra decrece en los parciales de 2005) y caña de azúcar (53.000 toneladas). En sentido contrario no se dispone de información. En este caso los camiones cargados ascendieron a 37.000, con una carga media de aproximadamente 28 toneladas.

Por el puente Simón Bolívar, con sentido a Venezuela se movilizaron aproximadamente 750.000 toneladas, de las cuales 250.000 corresponden a tránsitos CO-CO entre Villa del Rosario y Arauca, básicamente con equipo para exploración de petróleo y, en menor medida, bebidas y retorno con envases vacíos y diversas mercancías.

En base a las cifras provistas por el censo de pasajeros y vehículos que realiza el Banco Central de Colombia en el Puente Simón Bolívar, las cifras de vehículos particulares y personas (pasajeros) anuales que utilizan el Puente Bolívar, alcanza a 4.9 millones y 10.6 millones respectivamente.

El valor promedio diario del año y su distribución por sentido es el siguiente.

	Sentido CO - VE	Sentido VE - CO	Total
Vehículos	6.493	6.649	13.143
Personas	13.588	15.567	29.155

Debe señalarse que este guarismo diario está notoriamente influido por marcadas estacionalidades, diarias y horarias, que explican – junto a los factores exógenos antes señalados – la congestión que evidencia el Puente Simón Bolívar. No pudo obtenerse oportunamente esta misma información para el Puente Paula Santander (El Escobal – Ureña).

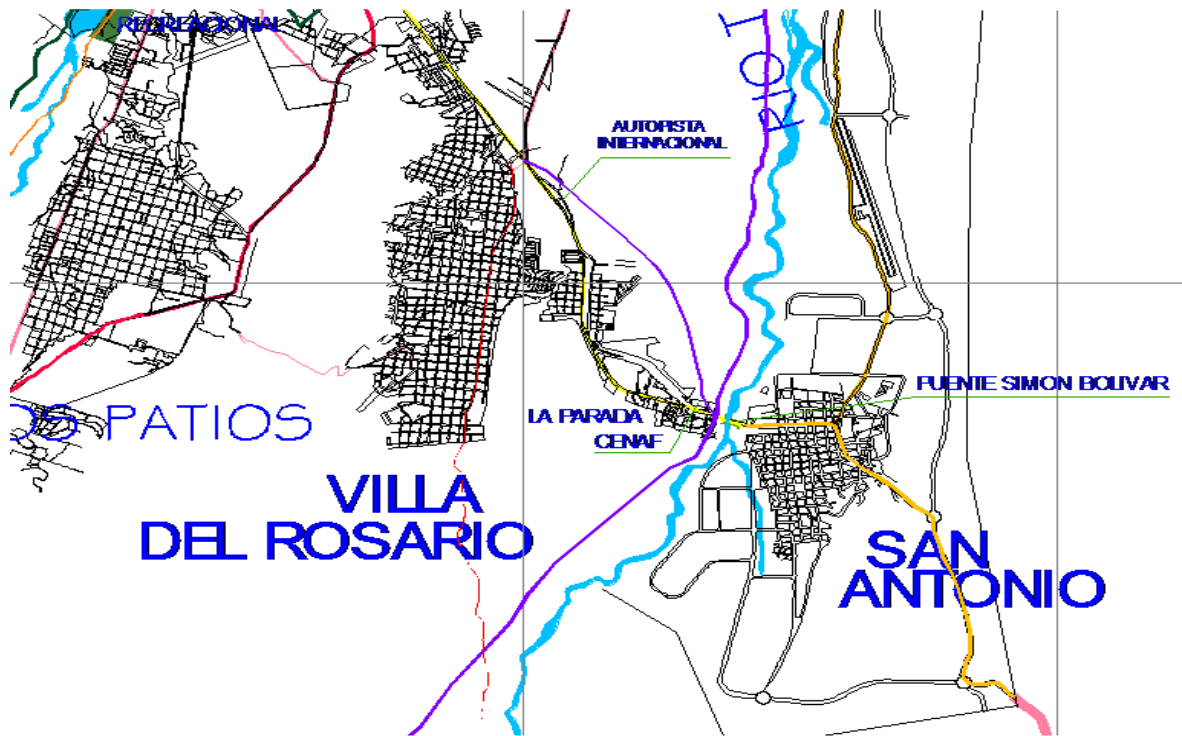
Si bien las cifras de traspaso de los puentes no son extremadamente altas, los niveles de congestionamiento en ambos puentes generan demoras altísimas para su traspaso. El origen de este congestionamiento se explica en párrafos siguientes.

Las características de los puentes internacionales y de los organismos de control que operan en cada uno de ellos son los que se enumeran a continuación.

Puente Simón Bolívar

Es un puente de escasa longitud, de un carril por sentido de marcha. Por él se canaliza el mayor movimiento terrestre de cargas internacionales y de personas entre Colombia y Venezuela.

Al costado del puente se encuentran los pilotes del viejo puente que fue dañado por la corriente del río y fuera desactivado en su uso



El mapa muestra el detalle de la zona de influencia del puente Simón Bolívar.

En el puente se concentra la mayoría de la carga internacional entre ambos países salvo carbón, materiales para la construcción, carne, ganado y caña de azúcar que proveniente de Colombia se procesa en territorio venezolano a escasa distancia de la frontera y que se canaliza por Ureña.

No existen motivos aparentes para esta división de cargas, salvo la localización de las almacenadoras y la escasa infraestructura disponible por parte de Colombia en Ureña. A esta situación debe añadirse que la aduana Venezolana exige el acompañamiento en custodia de despachos que ingresan por Ureña con destino a las almacenadoras ubicadas en torno a San Antonio.

En la actualidad no existe la posibilidad de ingresar indistintamente por cualquiera de los puentes que componen el complejo, sin la custodia señalada. Si se ingresa por Ureña, debido a la falta de infraestructura de un anillo vial que circunvale la zona (como en Colombia), el trazado vial termina desembocando en la calle central de San Antonio.

El acceso al puente desde Colombia se realiza por el Anillo de Circunvalación a Cúcuta. La carretera tiene dos carriles por sentido. Antes de ingresar al puente se encuentran localizadas, sobre la ruta, las casetas de control de la DIAN (aduana de Colombia).

Desde Venezuela, el puente se continúa en la avenida principal de San Antonio, de dos carriles por sentido de marcha, con viviendas y comercios a ambos lados de la traza.

A escasos metros del puente se encuentran las instalaciones del SENIAT (aduana de Venezuela). El edificio está construido en dos alas que se intercomunican por un pasaje elevado, sobre la avenida principal de San Antonio. Debajo de este pasaje, se encuentran sendas dársenas para el control que realiza la Guardia Nacional.



Las oficinas de Migraciones no forman parte de las instalaciones encontrándose las mismas en el casco urbano de San Antonio a unos 600 metros de las instalaciones de la SENIAT en el puente.

El puente Simón Bolívar se encuentra severamente congestionado, a lo cual contribuye en primer lugar el paso irregular de gasolina venezolana a Colombia, en vehículos de pasajeros dedicados para este fin, estimulada por la diferencia enorme de los precios en los dos países de mas de uno a treinta.

Todo parece indicar que los dos países están llegando a acuerdos para masificar la exportación de gasolina en carro tanques a la zona fronteriza, para ser vendida en estaciones servicio formalmente, lo cual traerá consecuencias socio-laborales de ambos lados de la frontera, teniendo en cuenta que mucha gente vive de este negocio que va creciendo con el aumento de los precios de la gasolina en Colombia. El efecto de los acuerdos seguramente permitirá mejorar los flujos de los vehículos en los puentes. Es de destacar que actualmente la venta de gasolina en los expendios oficiales de Venezuela está controlada en cantidad por vehículo y orientada a las horas nocturnas, lo que presupone una importante mejoría en la congestión.

El movimiento de personas y vehículos originado en este comercio, conlleva la saturación en los horarios pico del puente Simón Bolívar. Los vehículos, particularmente los que transportan gasolina, hacen varios viajes diarios utilizando el puente.

La saturación de la vía, si bien genera incomodidad y demoras no es la responsable de los extensos tiempos que demanda la consecución de un despacho de carga internacional en esta frontera, sino que su explicación debe buscarse más en la operatoria de los organismos de control y, en especial, el CADIVI, oficina de control de cambios.

A más del flujo de vehículos que se verifica en los horarios pico, tres factores contribuyen a tornar más lentos los desplazamientos:

- En el centro del puente, los automóviles particulares se detienen – impidiendo la circulación – para trasbordar la mercadería que se ingresará ilegalmente en el otro país - a bicicletas acondicionadas que culminan el trayecto de ingreso sin pasar por las dársenas de control.
- La existencia de tráficos Colombia – Colombia (Villa del Rosario a Arauca) en tránsito por Venezuela, que se encuentran excluidos de pasar por las almacenadoras. En algunas horas el flujo de estos camiones completa la capacidad de la pequeña playa disponible en la aduana de Venezuela y la fila de camiones llega a obstruir el tránsito en el puente.
- Los controles policiales, especialmente de la Guardia Nacional, que los realizan de manera aleatoria sobre los carriles de circulación de la arteria de salida del puente en operaciones de revisión que insumen algunos minutos pero que multiplicado por el tránsito de las horas pico implican colas de centenares de metros.

En el primer caso, no existe vigilancia de las autoridades de Venezuela y Colombia en el puente, que impida el estacionamiento indebido de los vehículos.

En el segundo, las autoridades venezolanas, estudiaban la alternativa que los tránsitos ingresaran obligatoriamente a las almacenadoras, con el consiguiente incremento de tiempos y costos para estos despachos. Sin embargo de acuerdo a la sugerencia que los consultores le formulamos a las autoridades venezolanas para solucionar este problema, coordinaron con las de Colombia y decidieron que a partir de mediados del mes de mayo del presente año, la aduana de Venezuela además de obligar a los camiones de tránsito Colombia – Colombia pernoctar a una de las almacenadoras en San Antonio mientras realizan sus trámites, como una medida para descongestionar la circulación de camiones de gran porte por el puente Simón Bolívar, la DIAN de Colombia expedirá un documento de tránsito aduanero DTAI que ampare las mercancías de cada vehículo con destino a Arauca y éstos deben ir precintados.

En el tercer caso, si bien ello ha sido motivo de requerimientos por parte de las autoridades de control y de transportistas, la independencia que muestra la Guardia Nacional en materia de control hace que tal situación no se vea resuelta.

San Antonio

Las instalaciones de control en San Antonio están constituidas principalmente por el Edificio del SENIAT, ubicado a la en la continuación vial del puente Simón Bolívar, que cumple las veces de un CENAF incompleto.

Las instalaciones son modernas y cuentan con posibilidades de expansión en las zonas aledañas. En algunos caso se trata de terrenos públicos y en otros (mano izquierda saliendo de Venezuela) construcciones privadas.

Accediendo desde Colombia, el edificio cuenta con una pequeña playa para camiones, donde ingresan los vehículos para cumplimentar los trámites aduaneros antes de su destinación a alguna almacenadora.

En el edificio, además de del SENIAT, se encuentran ubicadas los organismos (las agencias) de transporte y de Control fitosanitario. Las disponibilidades de espacio y equipamiento de estas agencias es notoriamente inferior a las disponibles por el SENIAT.

No existe adecuada integración entre los organismos (agencias) de Aduana, Transporte y controles fitosanitarios. Los controles que ejecuta CADIVI no se encuentran integrados al sistema aduanero. De acuerdo a lo informado por los transportistas estos controles, en el caso de las importaciones, agregan un día de demora a la liberación de los despachos.

Los camiones en lastre no son registrados por la aduana venezolana ni por transporte.

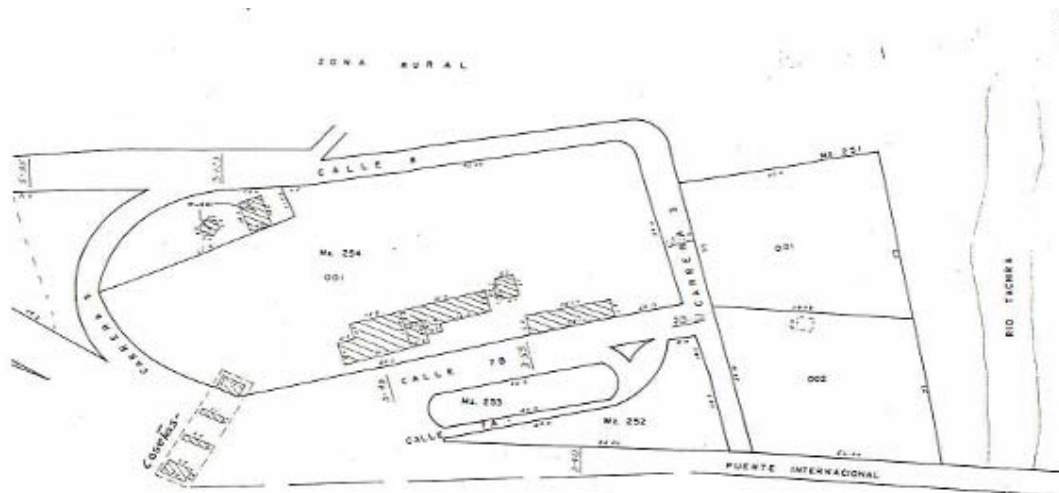
Las instalaciones de control venezolanas, se completan con las almacenadoras privadas que se encuentran ubicadas en San Antonio próximas al SENIAT. En ellas se cumplen las funciones de un recinto fiscal aduanero.

Los organismos de control presentes en San Antonio son los siguientes:

- SENIAT (Aduana)
- Secretaría Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre INTTT
- DIEX (Dirección de Extranjería) fuera de las instalaciones del SENIAT
- SASA (Fitosanitario)
- CADIVI (Control de divisas)

Villa del Rosario

CENAF ubicado, accediendo a Colombia, en la derecha del puente Simón Bolívar



EL gráfico muestra un croquis del CENAF de Villa de Rosario.

En el mismo se encuentran localizados todos los organismos de control fronterizo.

No existe adecuada integración entre las agencias de Aduana y Transporte

Accediendo de Venezuela, cuenta con una vía diferenciada a la salida del puente para camiones que deben ingresar al CENAF.

El CENAF cuenta con posibilidades de expansión. Las instalaciones son apropiadas y



cuentan con una playa para el parqueo de camiones y balanza. La ubicación de la playa – posterior a la balanza - no es funcional al circuito que deben realizar los camiones

Los camiones en lastre no son registrados por las agencias de aduana y transporte

Los camiones que esperan para ingresar a Venezuela, se parquean a la vera de la ruta en espera que el despachante les indique la finalización de los trámites ante la DIAN y la agencia de transporte. Esta situación genera dificultades al tránsito pasante

Los camiones con destino a Venezuela, no ingresan al CENAF. Entregan la documentación en las casetas de control ubicadas a la entrada del puente y continúan viaje a Venezuela. Esta detención contribuye a la congestión de la vía de acceso.

Los organismos de control presentes en Villa del Rosario son los siguientes:

- DIAN (Aduana)
- Ministerio (Secretaría) de Transporte
- DAS (Migraciones)
- ICA (Instituto Colombiano Agropecuario)

Puente Francisco de Paula Santander

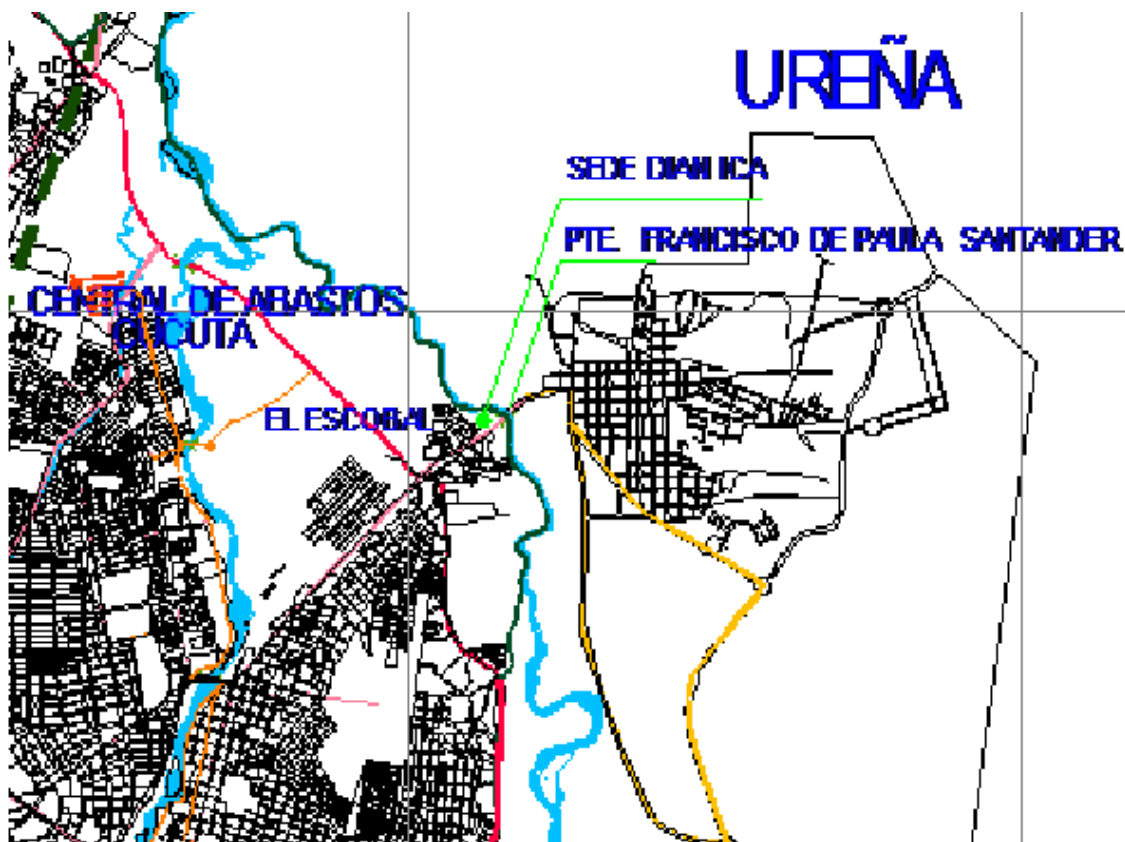
El puente Paula Santander es la segunda vía de comunicación en importancia entre Cúcuta – Ureña y San Antonio. Por él se canalizan principalmente despachos de carbón, materiales

para la construcción y caña de azúcar (que proveniente de Colombia se procesa en territorio venezolano a escasa distancia de la frontera).

El tránsito vecinal fronterizo es mucho menor que el verificado en el Puente Simón Bolívar pero aún así se verifican situaciones de congestión y demoras para su cruce. Ello se explica, básicamente, por lo siguiente:

- las colas de vehículos particulares colombianos que esperan para abastecerse en las gasolineras venezolanas ubicadas en la cercanías del acceso al puente;
- los controles policiales efectuados sobre los carriles de circulación de acceso al puente.

Por Colombia se accede al puente por el anillo vial que circunvala la ciudad en tanto que por Venezuela se accede desde el municipio de Ureña con conexión vial a San Antonio.



El plano muestra un detalle de la zona de influencia del puente Francisco de Paula Santander.

En el lado venezolano, se encuentran las modernas instalaciones del SENIAT, donde también se desempeñan los funcionarios de control fitosanitario. Se trata de una zona con muchas facilidades para eventuales ampliaciones.

Las instalaciones colombianas, se encuentran a la vera del mismo puente y en ellas se encuentran funcionarios de la DIAN y el ICA (control fitosanitario). Las instalaciones son absolutamente precarias y carentes de todo equipamiento y no cuentan con posibilidades de ampliación.



Los organismos presentes en el puente Francisco de Paula Santander son los siguientes:

En Venezuela

- SENIAT
- SASA (parcialmente)

En Colombia

- DIAN (parcialmente)
- ICA (parcialmente)

Instalaciones de control en Cúcuta

En la ciudad de Cúcuta se encuentran la sede de la DIAN, el ICA y algunas de las almacenadoras privadas donde se verifican los despachos de importación y se materializan

las exportaciones con origen / destino en Venezuela, salvo aquellas importaciones que se realizan al amparo de la figura de tránsito aduanero, escasamente utilizada en esta frontera (entre 9 a 15 operaciones diarias).

Las almacenadoras privadas cumplen las funciones de recinto fiscal aduanero. Asimismo, deben informar a la DIAN acerca de la congruencia entre la mercadería señalada en los despachos y la realmente verificada

Puente Unión

Ubicado a 50 kilómetros al norte del puente Paula Santander, se trata de una infraestructura precaria que sólo permite el paso de camiones de pequeño porte.

Por el mismo se canaliza, parte del carbón colombiano con destino a terceros países que circulan en tránsito por Venezuela y en sentido contrario productos perecederos.

La capacidad limitada del puente generó un proyecto, en estado avanzado de desarrollo, de una nueva conexión física entre ambos países en las cercanías de este puente La Unión, entre Agua Clara - Guarumito – La Fría, que permitiría la salida del carbón en vehículos de gran porte. Esta alternativa contempla la construcción y operación de un CEBAF único

Los Procesos de Control y las Demoras en Frontera

Los procesos de control de cargas generan demoras imputables a una serie de causas, fundamentalmente las vinculadas al funcionamiento del sistema adoptado.

La existencia de tantos “recintos fiscales” como almacenes autorizados se verifican tanto en Colombia como en Venezuela es fuente de demoras toda vez que esta dispersión obliga al constante desplazamiento de funcionarios de control para las verificaciones in situ que sean necesarias, incluso la presencia – en el caso de Venezuela – de la Guardia Nacional (en su rol de policía aduanera) para autorizar la salida de los vehículos de las almacenadoras. Estas demoras se profundizan en el caso de productos de cuidado personal o productos alimenticios, cuyas las solicitudes de verificación se cursan en un momento del día y son satisfechas luego de varias horas o, aún, en el día siguiente.

La Intervención de CADIVI en las importaciones venezolanas para las cuales se ha tramitado su pago en dólares, muestra escasa integración con el sistema informático aduanero y generan tiempos y costos evitables. Las solicitudes las reciben diariamente hasta las 11: 30

a.m., para luego hacer la inspección al día siguiente, generándose un acta de inspección que no es entregada en el momento, lo que conlleva trabas en las operaciones.

Si bien los organismos tienen un horario formal de atención, las verificaciones se dejan de realizar antes de completado el mismo y son postergadas para el día siguiente. La llegada del camión en un horario oportuno del día puede implicar una reducción de medio día en la liberación de los despachos

El comercio bilateral entre Colombia y Venezuela se canaliza en gran medida por vía terrestre, aunque las restricciones en materia de trasbordo normativo y preventivo vigentes, han reducido en el último quinquenio la participación relativa del modo y sólo en el año 2004 ha vuelto a recuperar los niveles de unos años atrás.

Todas estas falencias, sumadas a las incomodidades generadas para el traspaso de los puentes (que no son las que explican los altos tiempos insumidos en esta frontera) dan cuenta de tiempos medios de demora en frontera de entre 2 y 3 días, convirtiendo a Cúcuta – San Antonio – Ureña en una de las fronteras sudamericanas con peor desempeño en materia de demoras.

Los Procesos Favorables a la Integración

Existen en el área del paso de frontera Cúcuta – San Antonio – Ureña una serie de proyectos y situaciones que marcan la voluntad política de los países hacia una mayor integración física y funcional. Entre ellos destacan las siguientes:

- Existencia de legislación avanzada en el marco de la CAN, en materia de integración nacional y binacional de los controles en frontera (CENAF, CEBAF).
- Mesa de trabajo binacional colombo-venezolana sobre transporte internacional por carretera.
- Construcción de la carretera y los puentes entre Agua Clara - Guarumito – La Fría – en etapa de proyecto
- Implementación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre municipios del Departamento de (el área) Norte de Santander (Colombia) y el Estado Táchira (Venezuela).
- Estudios para implementar un CEBAF único en el paso de Paraguachón, en territorio venezolano.
- Idea de Proyecto para implementar una nueva conexión física en la zona de Tienditas ubicada entre los puentes Bolívar y Santander.

Aspectos Sobresalientes del Control en Frontera

Se enumeran a continuación los aspectos sobresalientes del proceso de control y del área fronteriza:

- En el sistema Cúcuta – San Antonio - Ureña no se verifica integración binacional de los controles, bajo cualquiera de sus formas.
- Salvo en Villa del Rosario, tampoco se verifica la existencia de CENAF. La concreción efectiva de la ZIF en el área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela) incrementará los movimientos de bienes y personas en la zona de influencia del Sistema.
- El CENAF de Villa del Rosario y las instalaciones del SENIAT en San Antonio cuentan con algunas posibilidades de expansión.
- Las instalaciones de control de Colombia en El Escobal (Cúcuta), son muy precarias y no cuentan con posibilidades de expansión. Las del SENIAT, en Ureña, son modernas y cuenta con espacio disponible para un desarrollo mayor.
- Se encuentran en la zona, a ambos lados de la frontera, un gran número de almacenadoras privadas en donde se realizan las operaciones de formalización del comercio exterior por este paso de frontera.
- El sistema CU-SA-UR presenta aspectos físicos que tornan factible la integración física y funcional de los controles bajo cualquiera de las modalidades previstas en la normativa aplicable.
- La integración de los controles no colisiona en forma alguna con el concepto de SOBERANIA, aunque se opte por la alternativa de un solo CEBAF en el territorio de uno de los países.
- No resulta posible utilizar indistintamente cualquiera de los puentes del sistema para canalizar los despachos, salvo hacerlo con acompañamiento aduanero en custodia.
- El crecimiento del comercio colombo-venezolana podría saturar y afectar la infraestructura que utiliza el sistema, que se atenuara con la eventual concreción de la Carretera Marginal de la Selva.
- Los tránsitos Colombia – Colombia contribuyen a obstaculizar la circulación del puente debido a la falta de espacio para el estacionamiento en el SENIAT de San Antonio.
- Se incumple la normativa andina en materia de transporte Internacional dada por la obligatoriedad impuesta por Venezuela de trasbordar en la frontera.
- Existe una gran integración en las actividades económico – sociales de los habitantes entre los habitantes de Cúcuta – Villa del Rosario – San Antonio – Ureña.

- Una buena parte de los ciudadanos colombianos de Cúcuta, cuenta también con documentación expedida por el Gobierno de Venezuela.
- No existe control alguno del tráfico vecinal fronterizo. Los pasajeros sólo deben realizar migraciones cuando su destino excede los límites de Pamplona en Colombia o un punto próximo a San Antonio llamado Peracal en dirección a la ciudad de San Cristóbal, capital del Estado del Táchira.
- El traspaso de los puentes conlleva demoras muy altas, especialmente en las horas pico, originado tanto por las falencias de los sistemas de control del comercio exterior (sistemas e infraestructura), en el comercio ilícito que utilizan los puentes para traspasar las mercaderías, la ubicación de las gasolineras en las inmediaciones del puente Francisco de Paula Santander como por los controles policiales efectuados sobre los mismos carriles de circulación del puente.
- Los camiones en espera para atravesar la frontera rumbo a Venezuela se parquean en espacios públicos a la vera de la ruta en condiciones precarias y lugares inadecuados.
- Los tiempos de demora en Cúcuta- Villa del Rosario – San Antonio, alcanzan, según lo informado por los transportistas y las encuestas realizadas, a dos o tres días, mientras la congestión en el puente demora el paso en no más de tres horas.
- Contribuyen a esta formación de tiempos, además de las cuestiones inherentes al funcionamiento:
 - las restricciones al transporte internacional imperante en el paso
 - las actuaciones de la agencia gubernamental de control de cambios en Venezuela CADIVI
 - la operación fiscal-aduanera de los dos países delegada a las almacenadoras, que existen en gran número, y
 - las diferencias entre horarios reales y virtuales de atención de las agencias de control.
- No existen controles adecuados de las autoridades nacionales de los países para evitar el comercio ilegal que se desplaza por el puente.
- Con un adecuado control de las actividades ilegales y una política activa y racional del tránsito en las cabeceras del puente Simón Bolívar, que contribuyen a saturar al mismo en las horas pico, a priori la infraestructura de vinculación existente, permitirá mejorar el flujo de cargas y de pasajeros que se verifica en el complejo fronterizo.
- La vialidad, en el lado venezolano carece de un anillo vial – a similitud de Cúcuta – que evite el paso de transporte pesado por la ciudad.

- La concreción del proyecto de construcción de la carretera y los puentes entre Agua Clara - Guarumito - La Fría, generará una drástica disminución de los despachos de carbón que utilizan actualmente Ureña y, eventualmente, de otros productos.
- Existe la voluntad política de los gobiernos de avanzar en niveles creciente de integración en materia de controles fronterizos. Clara evidencia de la misma, es la inclusión, a solicitud de los países, del complejo fronterizo Cúcuta – San Antonio – Ureña en el Programa de Proyectos Piloto, con el objeto de recrear en el mismo las características esenciales del Paso Deseable y en particular la integración física y funcional de los controles.
- Asimismo, esta voluntad está presente, entre otros, en los antecedentes de estudios para la implementación de un CEBAF en Paraguachón, los esfuerzos de la Mesa de Trabajo Binacional Colombo-Venezolana sobre Transporte Internacional por Carretera, los avances en el proyecto de nueva vinculación en Guarumito y la reciente aprobación de una Zona de Integración Fronteriza entre un número importante de municipios del Departamento de Norte de Santander en Colombia y el Estado Táchira de Venezuela.

Propuesta de Integración de los Controles

En este apartado se describen las ideas rectoras que dan marco a las propuestas de integración de los controles, los obstáculos detectados para la implementación de medidas de largo alcance y propuestas de integración de mediano a largo plazo, conjuntamente con medidas de corto alcance que, sin ir en desmedro de políticas de mayor alcance en materia de integración, resultan complementarias a estas y necesarias a fin de mejorar la circulación en el cruce de la frontera.

Ideas rectoras para la integración de los controles

A continuación se esbozan las ideas rectoras que dan marco a las propuestas de integración de los controles. Las mismas son las siguientes:

- Recrear en el sistema fronterizo las características que definen al paso deseable y posible para la Región, las cuales se encuentra íntegramente incluidas en la normativa CAN referida a los CEBAF.
- Las alternativas que se presentan toman en consideración la infraestructura de control existente y en desarrollo en ambos países a fin de minimizar los gastos de inversión.

- Cualquiera sea la forma en que evolucionen los proyectos de integración, es necesario incrementar la eficiencia del paso frontera Cúcuta-San Antonio/Ureña, para reducir los mayores tiempo de la permanencia de las mercancías y los camiones, lo cual contribuirá en menores precios de los productos comercializados y en la economía de las personas, generándose un proceso de incremento genuino de la competitividad de las producciones nacionales.
- La mayor eficiencia de los controles sin resentir la intensidad de los mismos, derivará en una mejor actuación de los organismos de control, particularmente en los aspectos referidos a controles de seguridad, fitosanitarios y fiscales. La aceptación 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 contarán con las instalaciones y equipamientos adecuados al cumplimiento de su función. La resolución de estos problemas, mas allá de las restricciones económicas que puedan afectarlos, está claramente dentro de los grados de libertad de los Estados.
- Avanzar en forma paulatina al levantamiento de las restricciones imperantes en materia de trasbordos obligatorios.
- El concepto de integración de controles requiere, coincidencia de los dos países con la definición de los CEBAF que deseen tener y el tipo de 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.
- Con el objeto de que el proyecto sea consistente con la nueva organización de los controles surgida de la integración binacional y adecuado a las pautas operativas que deriven de la misma, toda alternativa de relocalización de alguno de los procesos de control físico y/o de establecimiento de áreas de control integrados (CEBAF) debe contemplar, en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:

Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura

Donde el Modelo tiene en cuenta la definición de Proceso a seguir y la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido. Sin embargo, en el particular entorno del Sistema Fronterizo Cúcuta-San Antonio/Ureña, dadas las características

de los pasos vinculados a los dos puentes existentes, se puede también adaptar la fórmula general a la variante:

Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación

En este caso, u otros similares, la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido, está condicionada por las Infraestructuras disponibles o posibles de disponer.

- Las instalaciones de control colombianas en el puente Francisco de Paula Santander son insuficientes y no cuentan con posibilidades de expansión, por lo que cualquiera de las alternativas debe prever su relocalización.
- Es condición necesaria avanzar en los estudios que permitan la realización del anillo vial entre San Antonio y Ureña a mediano plazo, que hace parte del proyecto de Vía expresa entre San Cristóbal-Rubio-Peracal-San Antonio-Ureña, especialmente teniendo en cuenta el futuro desarrollo de la ZIF Norte de Santander-Táchira que uniría con un excelente corredor vial a sus dos polo de desarrollo .
- Las alternativas que incluyen nueva infraestructura de vinculación, deberían validarse con estudios que permitan cuantificar la demanda futura de cargas y pasajeros dirigida al sistema fronterizo. El mas importante sería el Puente Internacional en Tienditas, complemento de la Vía Expresa en el Táchira, pues permitiría la conexión con el Área Metropolitana de Cúcuta por el Anillo Vial Oriental y con un nuevo proyecto de CEBAF que atendería todos los servicios fronterizos de carácter internacional, descongestionando los dos pasos actuales que quedarían reservados para el tráfico local y regional.
- Los costos asociados a las propuestas esbozadas deberán ser determinados en función de las modificaciones en las instalaciones existentes, las eventuales expropiaciones que resulten necesarias, las nuevas obras de infraestructura, el equipamiento y sistemas informáticos necesarios y las tareas que demande la organización de los procesos.
- Todo este trabajo tiene una nueva dimensión con el marco de la ZIF, por tanto es indispensable que los estudios, proyecciones y definiciones que conduzcan a los acuerdos binacionales que definan la nueva infraestructura, deben tener un enfoque bidireccional, integrado y asociado entre la vialidad y los flujos de personas, vehículos y mercancías, tanto al interior de la ZIF como entre los dos países y el resto de la región. Ambos ejercicios están imbricados y no pueden trabajarse en forma independiente.

- Bajo cualquiera de las alternativas propuestas para Cúcuta – San Antonio - Ureña, el nuevo paso fronterizo en el puente internacional del proyecto de carretera Agua Clara -Guarumito - La Fría debe contemplar la instalación de un CEBAF Bidireccional o de cabecera única para cargas internacionales que incluye vehículo, conductor y mercancías. Así un insumo importante en los análisis de las ejecutorias para los pasos objeto de éste trabajo, serán los resultados de los estudios de factibilidad y diseño en ejecución de este nuevo paso, que deberá evaluar el impacto que tendrá sobre los flujos actuales por los puentes Francisco de Paula Santander y Simón Bolívar.
- Por último, a fin de minimizar los impactos que el desarrollo de las propuestas pudiera tener sobre el nivel de vida de las poblaciones aledañas, se estima conveniente captar parte de la disposición a pagar por parte de los agentes privados relacionados con el comercio internacional por este paso de frontera, mediante un pago como contrapartida a las ganancias en tiempos y comodidades que se obtendrán de implementarse las medidas y derivar parte de este pago al desarrollo de actividades relacionadas con las mismas poblaciones locales, especialmente las afectadas negativamente por las propuestas.

Obstáculos detectados para avanzar en la integración de los controles

- En el sistema Cúcuta-San Antonio-Ureña no se verifica integración binacional de los controles, bajo cualquiera de sus formas descrita para los CEBAF en las ideas rectoras.
- Solo en Villa del Rosario del lado colombiano, accediendo a Colombia, a la derecha del puente Simón Bolívar contiguo al Puente Simón Bolívar se ubica un Centro Nacional de Atención en Frontera- CENAF, en el cual está localizada la avanzada del control aduanero (DIAN) y sanitario (ICA) y los controles migratorios (DAS) y de transporte (Ministerio de Transporte) y eventualmente policiales. También existe una oficina del Ministerio de Comercio,
- A unos cien metros del puente Simón Bolívar del lado venezolano se encuentran las instalaciones aduaneras del SENIAT, que acogen las dependencias del servicio de control sanitario animal y vegetal SASA y de transporte INTTT. Las disponibilidades de espacio y equipamiento de estas agencias es notoriamente inferior a las disponibles por el SENIAT.
- El edificio está construido en dos alas que se intercomunican por un pasaje elevado, sobre la avenida principal de San Antonio. Debajo de este pasaje, se encuentran sendas dársenas para el control que realiza la Guardia Nacional, con frecuentes

inspecciones a mercancías de vehículos de pasajeros, sobre la misma fila, produciendo las consiguientes interrupciones del intenso flujo vehicular.

- Las oficinas de Migraciones de Venezuela (ONIDEX) no forman parte de las instalaciones mencionadas, encontrándose las mismas en el casco urbano de San Antonio a unos 600 metros de las instalaciones de la SENIAT . No se dispone de ninguna señalización sobre su ubicación y no se cuenta con un lugar de parqueo en sus instalaciones situadas en una zona congestionada de la ciudad.
- En Ureña al lado venezolano, se encuentran a unos 200 metros del Puente Francisco de Paula Santander las nuevas y modernas instalaciones del SENIAT, donde también se desempeñan los funcionarios de control fitosanitario del SASA.
- Por el contrario Colombia no tiene instalaciones formales, se encuentran dos pequeños espacios a la vera del mismo puente del lado del acceso de Venezuela y en ellas se encuentran funcionarios de avanzada de la DIAN y el ICA.
- Si bien la normativa andina en materia de transporte Internacional prevé la libre circulación de vehículos habilitados por los países miembros, se observó la realización del trasbordo obligatorio de cargas a vehículos venezolanos por la aplicación de una normativa de Venezuela, de ésta se excluyen mercancías perecederas y líquidos según explicaron agentes de la zona.
- En el puente Simón Bolívar se concentra la circulación de la mayoría de la carga internacional entre ambos países salvo carbón, materiales para la construcción, carne, ganado y caña de azúcar que proveniente de Colombia se procesa en un ingenio en territorio venezolano a escasa distancia de la frontera y que se canalizan por el puente Francisco de Paula Santander a Ureña.
- No existen motivos aparentes para esta división de cargas, salvo la localización de las almacenadoras y la escasa infraestructura disponible por parte de Colombia en el Escobal contiguo al puente Francisco de Paula Santander. A esta situación debe añadirse que la aduana Venezolana exige el acompañamiento en custodia de despachos que ingresan por Ureña con destino a las almacenadoras ubicadas en torno a San Antonio.
- En la actualidad no existe la posibilidad de ingresar indistintamente por cualquiera de los puentes que componen el complejo, sin la custodia señalada.
- Si se ingresa por Ureña debido a la falta de infraestructura de un anillo vial que circunvale la zona (como en Colombia) el trazado vial termina desembocando en la calle central de San Antonio, generándose todos los problemas propios de la circulación de vehículos de carga por la zona urbana, con los efectos negativos ambientales y de seguridad para la población.

- El acceso al puente Simón Bolívar desde Colombia se realiza por el Anillo de Circunvalación a Cúcuta. La carretera tiene dos carriles por sentido. Antes de ingresar al puente que es de un solo carril por sentido, se encuentran localizadas, sobre la ruta casetas de control de la DIAN, generándose interrupciones sobre la vía.
- Desde Venezuela, el puente Simón Bolívar concluye en la avenida principal de San Antonio, de dos carriles por sentido de marcha, con viviendas y comercios a ambos lados de la traza. Así el tránsito internacional se confunde con el tránsito urbano de la ciudad, fracturando su unidad y generándose todos los problemas propios de esta situación para sus habitantes, especialmente en las horas de congestión que son generalmente muchas horas del día.

Recomendaciones de implementación inmediata

Sin desmedro del planteo de las recomendaciones de mayor alcance temporal, se propone una serie de medidas de corto plazo, de pronta implementación, de impacto inmediato y de bajo costo, tendientes a mejorar la circulación en el paso de frontera y en el control a las cargas que allí se efectúan. Las medidas propuestas son las siguientes:

- Evaluar alternativas para mejorar los tránsitos Colombia–Colombia, específicamente el tráfico de vehículos y mercancías desde Cúcuta a la ciudad colombiana de Arauca, pasando por Venezuela, que permita descongestionar el Puente Simón Bolívar y el patio del SENIAT en San Antonio. Aproximadamente entre 50 y 80 vehículos diarios realizan dicho tráfico y deben pernoctar al patio del SENIAT ubicado al costado de las instalaciones de éste organismo en inmediaciones del Puente Simón Bolívar, para realizar los trámites exigidos por Venezuela, los cuales pueden demorar varias horas.
- Control efectivo policial de los dos países en forma coordinada sobre el puente Simón Bolívar y sus accesos, para evitar la detención de vehículos para la carga y descarga de mercaderías, de comercio informal, que generalmente se realiza con bicicletas.
- Reducir y racionalizar los controles de la Guardia Nacional a los vehículos en inmediaciones de los accesos de los Puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, estableciéndose únicamente en sitios o carriles que no interrumpan el flujo continuo de los vehículos que realizan Tránsito Vecinal Fronterizo y Transporte Internacional entre los dos países
- Utilización del sistema informático aduanero venezolano por parte de CADIVI y actuación simultánea del control de las mercancías con el personal del SENIAT. Esta medida actualmente está siendo implementada por los dos organismos y se espera

que con su adecuada puesta en funcionamiento los vehículos y las mercancías reduzcan un día en promedio su estadía en la zona fronteriza.

- Lograr el intercambio de información entre bases de datos de agencias gubernamentales afines, especialmente entre los organismos de transporte, aduanas, sanidad animal y vegetal, salud humana, migración y policial cuando se requiera ésta última. Esta medida requiere un trabajo técnico conjunto entre dichas entidades afines a partir de la decisión que se adopte. Entre las aduanas y los organismos de sanidad se ha venido avanzando algo, pero se requiere la decisión política para proceder a su concreción. La transparencia que se logre se traducirá en la generación de confianza mutuo y el punto de partida de etapas de coordinación mucha mas eficaces para el ejercicio del control.
- Mejorar sustancialmente la gestión de tránsito para todo tipo de vehículos, a efectos de minimizar los congestionamientos en los dos Pasos de Frontera. Es evidente que ni existe una adecuada formulación de planes de tránsito y menos de coordinación entre las autoridades municipales y regionales que ejercen el control del tránsito entre los dos países.

Propuesta general para mejorar la eficiencia del sistema

Una vez definida la alternativa de consenso deben particularizarse los detalles de implementación de la misma. Varias de estas propuestas requieren para su puesta en vigencia, además de la decisión binacional, una planificación y evaluación específica muy detallada. También es conveniente establecer su priorización y determinar cuales pueden entrar a operar sin que aún estén formalmente establecidos los controles integrados en recintos binacionales. Es de tenerse en cuenta también la gradualidad para establecerlas, según los tipos de CEBAF que los dos países estén dispuestos a establecer en cada paso de la frontera común entre Cúcuta-San Antonio y Ureña. Sin perjuicio se adelantan algunos criterios deseables:

- Interconexión de los sistemas informáticos de organismos similares para evitar la doble digitación de los datos y asegurar su congruencia. A partir de los avances conseguidos con el intercambio de información, por pares de autoridades, se debería establecer un plan de trabajo y un cronograma que viabilice la interconexión con la gradualidad y las medidas de seguridad que las mismas determinen. Al respecto se puede gestionar cooperación técnica específica de acuerdo a los requerimientos que acuerden bilateralmente las autoridades.

- Conexión informática adecuada entre los organismos de control presentes en el paso y sus matrices en Bogotá y Caracas. Es de destacar especialmente las limitaciones que tienen las autoridades de transporte y las de control sanitario animal y vegetal, que carecen de instalaciones y recursos informáticos apropiados para el desempeño de su labor en ambos países.
- Propender a eliminar intervenciones sobre documentos papel, debiéndose enviar anticipadamente a la llegada del camión al Paso de Frontera y en forma electrónica, los formatos vigentes del Manifiesto de Carga Internacional (MCI) /Carta de Porte Internacional por Carretera (CPIC) / y el Documento de Tránsito Aduanero Internacional (DTAI).
- Prever espacios de estacionamiento para camiones con demoras por observaciones diversas (documentación incompleta; posible rechazos de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones).
- Diseñar un espacio de trabajo y por seguridad para camiones cargados con Sustancias Peligrosas, el cual dispondrá de los elementos que correspondan para la prevención y combate de siniestros.
- A efectos de reducir los tiempos medios para la liberación de los despachos, debería racionalizarse la cantidad de agentes dedicados a la verificación en las almacenadoras habilitadas por las dos aduanas.
- Las tareas de atención y verificación deben extenderse a lo largo de todo el horario nominal establecido por las autoridades. Esta consideración es decisiva cuando se habiliten las instalaciones de control integrado.
- Controles tecnológicos (no manuales) a los equipajes de los pasajeros internacionales, cuando se establezcan los controles integrados.
- Trabajo de preparación, a partir de una Encuesta / Toma de tiempos, para dimensionar las Infraestructuras requeridas, a partir de los Impactos de Mejoras de los Procesos que se decida integrar y los Modelo de Operación que se diseñen.
- Diseño e Implementación de un Sistema de Control de Gestión interna de las áreas de Control Integrado y del conjunto del Sistema, a fin de determinar la contribución de cada organismo público y de los agentes privados que intervienen, a la formación de los tiempos de demora en frontera.
- Capacitación continua a funcionarios y usuarios privados en nuevos procesos, única acción que garantizara la sostenibilidad a las mejoras que se implanten. Esta actividad deberá estar acompañada de la Divulgación a usuarios en requisitos y restricciones en trámites. (esta al final repetido)

- La paulatina Integración de los procesos y operaciones entre los organismos nacionales debe ir acompañada de la Integración de los funcionarios encargados de los mismos.
- Debe preverse el adecuado funcionamiento y administración de los CEBAF y apoyo de la existencia de un mecanismo consultivo con los usuarios institucionales privados.
- Divulgar en forma eficiente a los usuarios los requisitos y restricciones en los trámites así como el estado de los mismos y los tiempos promedio de demoras en cada una de las operatorias de control.

Propuestas Consensuada entre los Países Parte de Organización Física e Infraestructura para el Sistema Fronterizo

En lo que sigue se detallan las propuestas para avanzar en la integración de los controles las que son el resultado de las reuniones de discusión mantenidas con los funcionarios de los organismos de control, tanto en el paso de frontera como en ambas capitales.

Las propuestas originales se vieron enriquecidas y modificadas como consecuencia de las opiniones vertidas por las autoridades de los países siendo la que se presenta en este informe aquella que ha sido consensuada entre los países parte.

(propondría eliminar esta última frase y mantener lo expresado en penúltimo párrafo de este informe, donde se hace la salvedad de lo expresado por Venezuela en el taller de Caracas, evitando hablar de consensos)

La misma se ha encarado temporalmente, donde los puntos 1 y 2 son los más cercanos en el tiempo y el punto 3 es de mediano plazo sin competir con la propuesta volcada en los dos primeros puntos.

1. CEBAF yuxtapuesto en Villa del Rosario – San Antonio para carga y pasajeros

- Con el criterio país de entrada, país sede de los controles (unidireccional).
- Redefinición de las instalaciones del SENIAT en Venezuela y el CENAF de Villa del Rosario en Colombia.
- Ubicación de control migratorio venezolano en el CEBAF.

2. CEBAF bidireccional único en Ureña, para las cargas

Para ello hay que redefinir las Instalaciones actuales del SENIAT en Ureña.

Esta propuesta tiene los siguientes aspectos a analizar:

- Evaluar que los CEBAF incluyan la zona primaria de control y anexas una zona logística para las almacenadoras o depósitos;
- Captar la disposición a pagar por parte de los transportistas (que hoy pagan con tiempo de detención prolongados) parte de la cual pasaría a integrar el presupuesto de la ZIF para el desarrollo local de las poblaciones;
- Construcción del anillo vial San Antonio – Ureña; (se debe eliminar de aquí, esta mas abajo donde corresponde)
- Factibilidad de utilizar en forma indistinta cualquiera de los puentes para canalizar los despachos;
- Evaluar y ajustar de ser necesario el funcionamiento de las mejoras introducidas para los tránsitos Colombia–Colombia por Venezuela;

Los planes que se adopten para la Zona de Integración Fronteriza deberían contemplar entre otros:

- Construcción del anillo vial San Antonio – Ureña
- Construcción de un nuevo puente en TIENDITAS con peaje, parte del cual se integraría al presupuesto de la ZIF.
- CEBAF BIDIRECCIONAL único para cargas y pasajeros en Tienditas

Existe la posibilidad de estudiar un proyecto integral con participación privada en la provisión de infraestructura de un CEBAF con características de Centro Logístico, para almacenamiento, trasbordo y distribución de cargas que se remunere integralmente con el peaje del puente.

La consolidación de la Zona de Integración Fronteriza debe partir de los beneficios que logren sus habitantes, uno está vinculado al mejoramiento del Tránsito Vecinal Fronterizo, que con las propuestas de corto plazo debe mejorarse sustancialmente. La evaluación y estudios correspondientes para su construcción debe prever que los puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander sean de uso exclusivo para dicho Tránsito Vecinal Fronterizo, dado el incremento del tráfico de vehículos, personas y bienes de los 27 municipios que conforman la ZIF con el liderazgo de Cúcuta y San Cristóbal.

Por tanto es evidente que una de sus principales fortalezas es que resuelve el problema de vinculación para el transporte de carga y de pasajeros, ante cualquier razonable incremento futuro de la demanda de viajes e independiza los flujos y controles del comercio y turismo internacional del TVF.

Ahora bien si es cierto se requiere un mayor nivel de inversiones por la construcción del nuevo vínculo y del anillo vial con mayores plazos de implementación, esto redundará en la posibilidad real de realizar un verdadero Plan de Ordenamiento Urbano-Regional de la zona fronteriza, teniendo como puntos conectores entre los municipios de los dos países los tres puentes, con una utilización que racionaliza los flujos del TVF y del transporte Internacional en forma ordenada y sin impacto negativo ambiental para las poblaciones fronterizas de San Antonio, Ureña y Villa del Rosario.

El cambio de valor de uso de las instalaciones existentes del CEBAF en San Antonio, Ureña y Villa del Rosario es muy relativo, porque las mismas pueden ser utilizadas en beneficio de la sociedad, en aspectos vinculados con la cultura, recreación y la capacitación a partir de programas de integración social binacional con gran impacto en el fortalecimiento de los programas que se adelanten en la ZIF.

Tareas complementarias

Como complemento a la propuesta de integración definida se esbozan tareas que se deben encarar para avanzar en la implementación de la integración binacional de los controles.

- Elaboración y aprobación del Acuerdo Binacional que viabilice la propuesta acordada por los países;
- Diseño de alternativas normativas y operativas para levantar la restricción de los trasbordos obligatorios en la frontera;
- Estudio de factibilidad para la construcción del anillo vial San Antonio – Ureña en el contexto de la planificación de la red vial principal de Venezuela y de los planes de infraestructura vial de la ZIF recientemente constituida;
- A partir de los resultados del Estudio de factibilidad de la construcción de la carretera entre Agua Clara - Guarumito – La Fría, evaluar el impacto que tendrá sobre el sistema Cúcuta – San Antonio – Ureña;
- Estudios complementarios a la propuesta seleccionada (organización de procesos, intercomunicación de sistemas informáticos, anteproyecto de la infraestructura necesaria, etc.);

- Preparación de un documento en el marco de esta cooperación, para solicitar asistencia técnica y financiera para el proyecto;
- Factibilidad técnico – económica de la propuesta acordada bilateralmente.

El Proceso de Discusión de las Alternativas

Teniendo en cuenta una diversidad de inquietudes jurídica sobre el funcionamiento y la operatividad de los CEBAF y los actos administrativos que se generen en su entorno, formuladas por las Secretarías de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos de Colombia y Venezuela (COPIAF), se decidió que los dos consultores legales contratados por la Secretaría de IIRSA para este trabajo, prepararan una presentación que aclarara el alcance y fundamentación legal del establecimiento de los controles integrados en CEBAF ubicados en un solo país o yuxtapuestos, y mostrara las experiencias tenidas en algunos pasos del Cono Sur de la región. Dicho trabajo fue presentado ante las autoridades nacionales de cada país encabezados por representantes de las Cancillería y las COPIAF, así como por voceros de los organismos centrales que ejercen control en la frontera, en dos Talleres celebrados el jueves 30 de abril en el Ministerio de Transporte en Bogotá y el viernes 31 de abril en la sede de la CAF en Caracas. Durante los eventos se aclararon las dudas que tenían los funcionarios y a manera de conclusión de los Talleres se preparó un resumen que en términos generales contiene los aspectos que comparten los dos países.

Así mismo, para este paso de frontera el equipo de consultoría decidió preparar una Presentación que en forma resumida mostrara los alcances y resultados de la investigación, a partir de las características de un paso deseable y posible para la región y los alcances y limitaciones de esta etapa. De esta manera se destacaron las ideas rectoras, los obstáculos detectados, las medidas a corto plazo que se recomiendan, las propuestas generales de mejora en los procesos de control y las propuestas de organización física con sus alternativas.

Para tal fin se organizaron con la participación de tres de los consultores y con el apoyo de las autoridades locales, dos sendos talleres en el paso de frontera, uno en las instalaciones del SENIAT en San Antonio el día jueves 6 de abril y el día viernes 7 de abril en la Regional Norte de Santander del Ministerio de Transporte en Cúcuta, los cuales contaron con la participación de las autoridades de control de los dos países, representantes de los gobernadores de Norte de Santander y del Táchira y los alcaldes de los Municipios de Bolívar (San Antonio) y Ureña. Así mismo se le hizo una presentación general al Gobernador de Norte de Santander. Estos Talleres permitieron establecer una amplia

discusión de las propuestas e introducir muchos ajustes y nuevos elementos que permitieron preparar una nueva presentación revisada que incluye las opiniones de los funcionarios consensuadas en las reuniones.

Esta nueva presentación fue realizada en los Talleres celebrados en el Ministerio de Transporte en Bogotá el lunes 10 de abril y en el Ministerio de Planificación y Desarrollo en Caracas el martes 11 de abril ante representantes de las Cancillerías, COPIAF, Coordinadores Nacionales de IIRSA y de los organismos centrales de control en fronteras. En términos generales las propuestas tuvieron muy buena acogida en Bogotá, sin embargo es de destacar que en Caracas los funcionarios consideraron que todas las propuestas de infraestructura deberían quedar condicionadas a las propuestas que se formulen en el marco de la nueva Zona de Integración Fronteriza y que si bien las de orden funcional y operativo podían ser importantes, estas serían analizadas en función del impacto social en los habitantes de la zona, sin embargo es de destacar que no se conoció la opinión de las autoridades de control al respecto.

El presente documento (refleja los principales consensos obtenidos de los talleres y procura enfatizar la importante vinculación del proyecto a la ZIF recientemente constituida, así como la importancia que para la región tiene el mejoramiento del paso. (Vería mas conveniente eliminar todo el párrafo ya que la idea ya está expresada anteriormente)