

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA

Fase II – Etapa II

Fray Bentos – Puerto Unzué

Diagnóstico y Recomendaciones





FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

**Programa de Proyectos Piloto
Índice temático general**

- **Contexto general y antecedentes.**
- **Estado de situación y diagnóstico somero.**
- **Alternativas para la integración binacional de los controles.**

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes

En la presentación se exponen los resultados de los trabajos realizados en el marco del proceso sectorial de Facilitación de Pasos de Frontera, para desarrollar, en el paso de Fray Bentos – Puerto Unzué entre Uruguay y Argentina, 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 del paso fronterizo.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes **La importancia del transporte internacional carretero**

- ♦ En el año 2004 las exportaciones desde la República Argentina alcanzaron un total de 34.550 millones de US\$. De ese monto, 13.450 millones de US\$ (38,9%) correspondieron a exportaciones realizadas hacia los países del MERCOSUR (Brasil, Paraguay y Uruguay). Las exportaciones argentinas hacia el Uruguay alcanzaron un monto de 663 Millones de US\$ (1,92% del total).
- ♦ A su vez, para el mismo año 2004, las exportaciones totales desde el Uruguay alcanzaron 2.918 Millones de US\$. De ese monto 822 Millones de US\$ (28,2%) correspondieron a exportaciones hacia los países del Mercosur. Las exportaciones desde Uruguay hacia la Argentina alcanzaron 227 Millones de US\$ (7,8% del total).
- ♦ Luego de la crisis del año 2002, que motivó una caída importante del intercambio comercial entre la Argentina y el Uruguay (-38,1% en relación con el 2001), el comercio bilateral ha vuelto a los niveles previos a aquélla alcanzando, en el año 2004 los 890 Millones de US\$.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes **La importancia del transporte internacional carretero**

- ◆ Por el paso de Frontera de Fray Bentos – Puerto Unzué se concretó, durante ese año el 18,1 % de las exportaciones uruguayas a través de carreteras medidas en toneladas y el 44,1% de las importaciones uruguayas de la misma modalidad.
- ◆ El paso de frontera es, básicamente, origen / destino de las operaciones uruguayas en tanto es mayoritariamente tránsito para las operaciones argentinas y chilenas. Para el año 2003, sólo el 25% de las exportaciones argentinas por ese paso fueron formalizadas en la misma frontera.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes **Programa de intervención en los pasos de frontera**

- ◆ La facilitación de los pasos de frontera fue incluida por los presidentes sudamericanos como un proceso sectorial particular en el marco de IIRSA.
- ◆ Tras esta inclusión subyacen, por lo menos dos ideas complementarias:
 - Los pasos de frontera, al igual que los Ejes de Integración definidos por la Iniciativa IIRSA, son un elemento articulador de suma importancia en los procesos de integración entre los países;
 - 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 constatan en los pasos de frontera.

Contexto general y antecedentes
Programa de intervención en los pasos de frontera

- Cualquiera sea la forma en que evolucionen los proyectos de integración, es necesario incrementar la eficiencia en los pasos de frontera generando un proceso de incremento genuino de la competitividad de las producciones nacionales.
- 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.

Contexto general y antecedentes

Por que mejorar el funcionamiento de los pasos?

- Beneficio para los pasajeros y consumidores de los productos comerciados.
- Reducción de los costos generalizados de transporte.
- 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.

Contexto general y antecedentes

Programa de intervención - antecedentes

- El transporte por modo carretero en el Cono Sur (BID-2001).
- Facilitación del transporte en los pasos de frontera (Fase I – CAF-BID 2003).
 - ✓ Presentación de los resultados y cursos de acción a los Coordinadores Nacionales (Buenos Aires, diciembre 2003). Aprobación de los resultados obtenidos y del programa de intervención en los pasos de frontera (Reunión de Santiago de Chile, diciembre de 2003).
- Programa de Proyectos Piloto
 - ✓ Talleres de presentación del Programa (Lima y Buenos Aires mayo y junio 2004)
 - Presentación del trabajo y discusión de los aspectos inherentes al paso deseable.
 - Alcance y condiciones requeridas por el programa de proyectos piloto.
 - Selección por parte de los países de los primeros pasos a incorporar en el programa.
 - ✓ Implementación de Proyectos Piloto en 4 pasos de frontera seleccionados: Cúcuta – San Antonio (Colombia – Venezuela); Cristo Redentor (Argentina – Chile); Puerto Unzué – Fray Bentos (Argentina – Uruguay) y Foz de Iguazú – Ciudad del Este (Brasil – Paraguay).

Contexto general y antecedentes
Paso deseable y posible para la región

Definición de Paso de frontera

- 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.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes **Paso deseable y posible para la región**

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:

- 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;
- Que los agentes privados cuenten con la disponibilidad de espacios y servicios adecuados para sus tareas; y
- 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 cadena logística del comercio internacional

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes **Paso deseable y posible para la región**

La materialización del paso deseable, en cualquiera de los pasos de frontera terrestre de la Región no requiere grandes cambios en la normativa vigente, principalmente se necesita una importante disposición política y capacidad de gestión para implementarlos.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes **Paso deseable y posible para la región**

El Paso deseable debe presentar las siguientes características:

- ◆ Existencia de centros de control integrados para el transporte de cargas y pasajeros.
- ◆ 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.
- ◆ Cantidad y perfil de personal adecuado en cada repartición, estimado de acuerdo con los estándares que surgen de las rutinas integradas de control.
- ◆ Intercambio de datos automático entre los sistemas informáticos de los entes similares de ambos países;

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Contexto general y antecedentes **Paso deseable y posible para la región**

- ◆ Sistema informatizado de control de gestión de la labor realizada por cada organismo, accesible para los distintos actores involucrados en forma directa o indirecta.
- ◆ Desarrollo de un espacio de capacitación continua de los distintos actores internos y externos a los pasos de frontera.
- ◆ Existencia de un administrador o gerente del área de control integrado, nombrado por los países.
- ◆ Existencia de un Consejo Consultivo conformado por los organismos y usuarios privados del paso,

Contexto general y antecedentes
Paso deseable - elementos constitutivos

Los criterios enunciados, que forman parte del alcance y condiciones requeridas por el programa de proyectos piloto, fueron aceptados explícitamente por los países en el taller realizado en la ciudad de Buenos Aires en 2004, quienes postularon de común acuerdo la nómina de pasos que integran el programa en esta fase y los que lo harán en fases sucesivas.

Contexto general y antecedentes

La integración física y funcional de los controles

Mecanismo idóneo para:

- ◆ 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.
- ◆ Homogeneizar los procesos aplicados y alcanzar 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.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero **Descripción**

- ◆ El paso fronterizo Fray Bentos – Puerto Unzué es el más importante, tanto para cruce de cargas como de pasajeros, entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. Asimismo, es la vía principal por donde se canaliza el comercio bilateral de Uruguay con Chile, Paraguay y Bolivia. Ocupa el séptimo lugar en volumen transportado a través del mismo entre todos los pasos fronterizos de América del Sur.
- ◆ Vincula los países de Argentina, por la provincia de Entre Ríos y Uruguay por el departamento de Río Negro. La conexión física se realiza a través del Puente Internacional Libertador General San Martín, ubicado sobre el río Uruguay. El Comité Administrador del Río Uruguay administra el puente y lo mantiene, cobrando una tasa de uso.

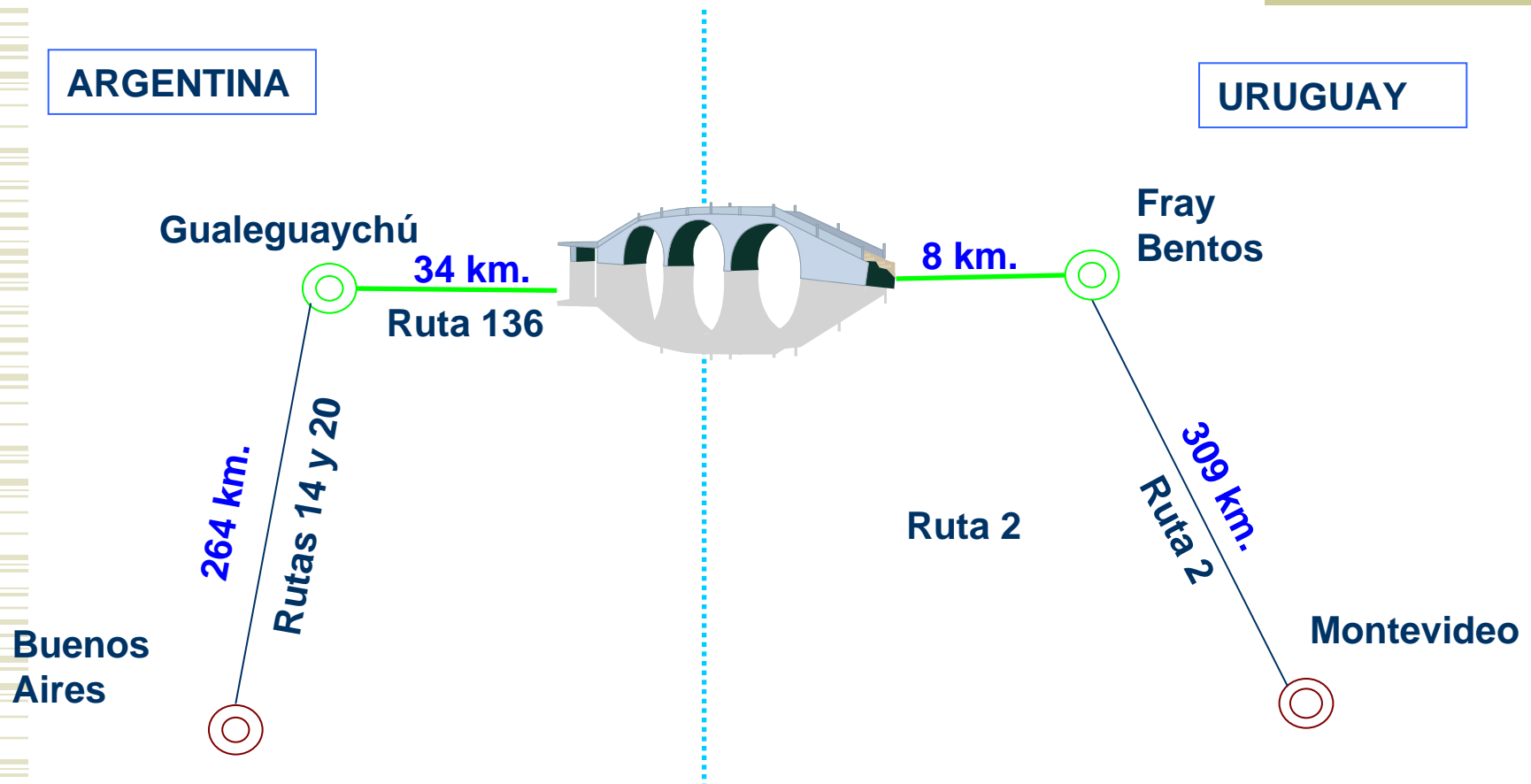
FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Ubicación geográfica del paso de frontera



FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Ubicación geográfica del paso de frontera



FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero

Descripción

- ◆ Las localidades fronterizas más cercanas son Gualeguaychú (Argentina, 90.000 habitantes) ubicada a 34 km. del paso y Fray Bentos (Uruguay – 30.000 habitantes) ubicada a 8 Km. del límite.
- ◆ La red vial argentina de acceso esta conformada por la ruta nacional N° 136 que vincula al paso con la ciudad de Gualeguaychú y las rutas nacionales N° 14 y N° 20. El acceso está pavimentado y presenta un estado regular por deficiencias en la carpeta y en la demarcación en algunos tramos.
- ◆ En el Uruguay, la red vial de acceso está constituida por las Rutas N° 2 y N° 24 que conectan a Fray Bentos con Montevideo y Paysandú, respectivamente. Ambas rutas se encuentran pavimentadas y en buen estado. En Fray Bentos existe disponibilidad ferroviaria que no es utilizada desde el año 1997

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero **Descripción**

- Las distancias del paso de frontera a Buenos Aires y Montevideo son 264 Km. y 309 Km., respectivamente.
- Fray Bentos cuenta con un puerto dotado para la exportación de cereales producidos en la zona.
- Salvo cuestiones coyunturales como las que se presentan en la actualidad a raíz de la instalación de dos plantas papeleras en Fray Bentos, el paso no posee problemas de temporalidad y se encuentra abierto todo el año.
- ◆ Existen dos recintos ubicados en ambas márgenes del río Uruguay.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero **Descripción**

- En la cabecera del puente del lado argentino la aduana argentina mantiene el local que anteriormente fuera el obrador utilizado durante la construcción del puente internacional, como el recinto aduanero para realizar los controles de exportación e importación de mercaderías hacia y desde Uruguay (aduana y transporte).
- En el centro de frontera propiamente dicho (ubicado en el lado uruguayo) se realizan todas las operaciones de carga de Uruguay, las verificaciones conjuntas de los aspectos fitosanitarios de las cargas y los controles – integrados – de los pasajeros (aduana, migraciones, fitosanitarios), incluidas las migraciones de los transportistas.

Estado de situación y diagnóstico somero

Descripción

- Los controles de pasajeros, se realizan en un único recinto pero su consecución es secuencial. Los controles fitosanitarios, son los únicos que se realizan al unísono, trabajando los técnicos de ambos países sobre una misma muestra.
- El Centro de Frontera es administrado por la Dirección Nacional de Fronteras del Uruguay, organismo responsable por la infraestructura, operación y seguridad del mismo. No obstante, sus facultades respecto a los organismos nacionales presentes son muy limitadas.
- A un costado del centro de frontera, en el lado uruguayo se encuentran las instalaciones de la zona franca Río Negro.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Organismos de Control y otros Servicios

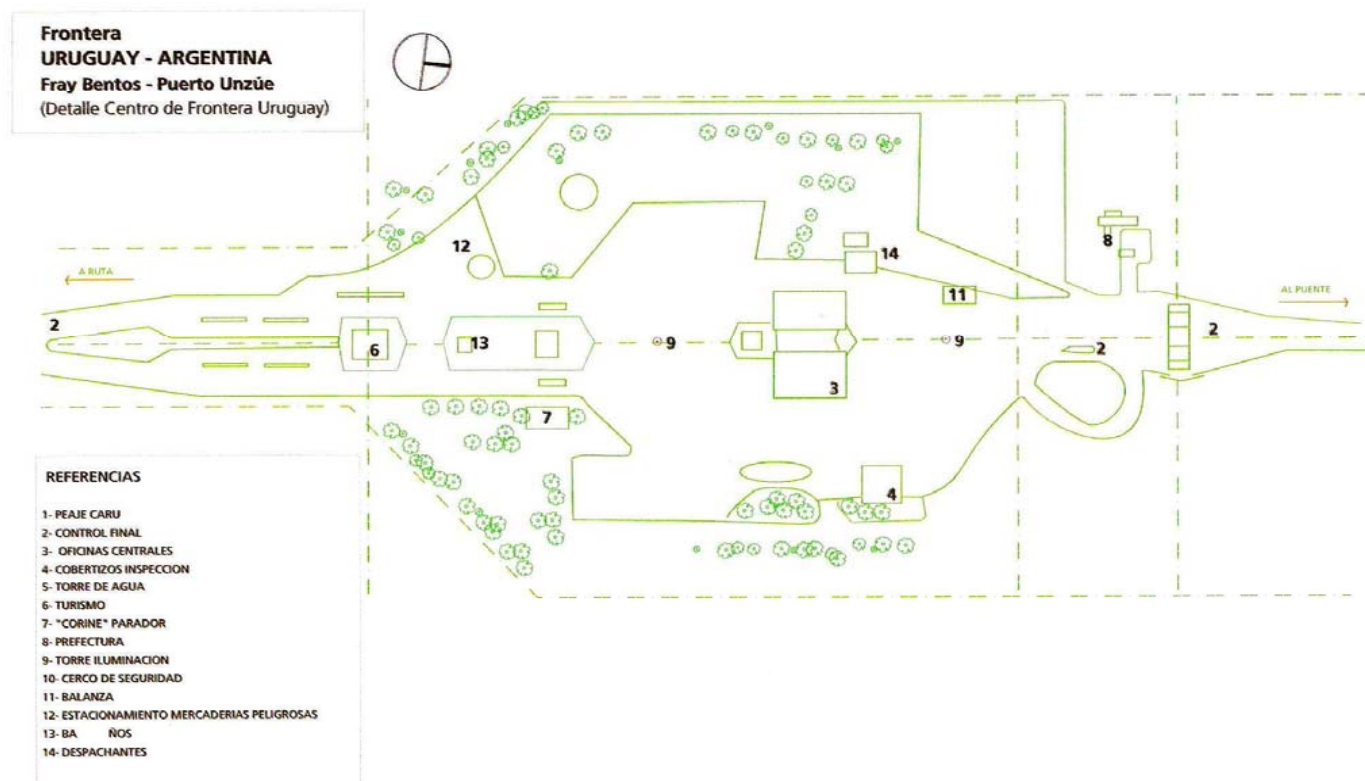
Servicio	Argentina	Uruguay
Aduana	Dirección General de Aduana. Cargas: lunes a viernes de 7.00 a 19.00 hs. y sábados de 7.00 a 13.00 hs. Habilitación en horario extraordinario con pago de tasa. Pasajeros todos los días las 24 horas.	Dirección de Aduana Cargas: Lunes a viernes de 8.00 a 20.00 hs. y sábados de 8.00 a 15.00 hs. Pasajeros: todos los días las 24 horas.
Migraciones	Dirección de Migraciones (el control lo realiza Gendarmería Nacional) – Horario 24 hs.	Dirección de Migraciones. Horario 24 hs.
Transporte	Secretaría de Transporte (el control lo realiza Gendarmería Nacional). Horario 24 todos los días 24 horas	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (el control lo realiza Prefectura Naval del Uruguay). Todos los días 24 horas.
Fitosanitario	SENASA: lunes a viernes de 8.00 a 16.00 hs. – Habilitación en horario extraordinario	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca – Lunes a viernes de 8.00 a 16.00 hs. Habilitación en horario extraordinario
Bancario	Se utilizan sistemas de pago electrónico	Banco de la República Oriental del Uruguay – sólo se puede abonar en Montevideo.
Otros (especificar)	Dirección de pasos de Frontera del Uruguay - Prefectura Naval del Uruguay – Administración y Seguridad del Centro de Frontera. 24 horas	

Estado de situación y diagnóstico somero Organismos de Control y otros Servicios

- ◆ No existe coordinación de feriados. Los horarios formales de inicio no se respetan.
- ◆ A pesar de la normativa regional referida a la homogeneidad horaria de todos los entes de control presentes en el paso, hasta la fecha no se ha conseguido su cumplimiento – básicamente por problemas presupuestarios - por parte de todos los organismos involucrados.
- ◆ Ciertas reticencias de los responsables de los entes de control de cargas presentes en la frontera para lograr la integración en los controles.
- ◆ La excepción está dada por los funcionarios que realizan los controles fitosanitarios de ambos países, quienes en la actualidad realizan la verificación física de la mercadería en forma conjunta.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

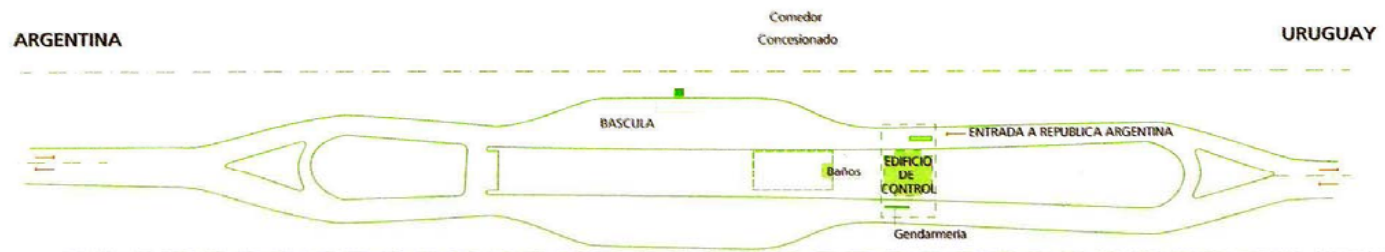
Estado de situación y diagnóstico somero Infraestructura



FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Infraestructura

Frontera
URUGUAY - ARGENTINA
Fray Bentos - Puerto Unzué
(Detalle de Instalaciones Argentinas)



FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Flujo de cargas

- ♦ A través de este paso de frontera, los movimientos de mercaderías para el año 2004 con sentido desde Uruguay hacia la Argentina alcanzaron un total de 186.807 toneladas.
- ♦ En el sentido inverso (desde Argentina a Uruguay) el movimiento de mercaderías alcanzó en el año 2004 un total 508.651 de toneladas.
- ♦ Por lo tanto, el total de cargas que utilizó el paso fronterizo durante el año 2004 alcanzó las 695.458 toneladas.
- ♦ Este valor representó, para ese año, el 31,8% del total para el Uruguay que se moviliza a través de carreteras.
- ♦ Asimismo, en relación con el año 2003, las importaciones hacia el Uruguay que utilizaron el paso crecieron un 25,2% en el 2004.
- ♦ Mientras que las exportaciones desde el Uruguay, que utilizaron el presente paso de frontera de Fray Bentos - Puerto unzué, crecieron un 6,6% en relación con los valores del año 2003.

Estado de situación y diagnóstico somero Flujo de pasajeros y vehículos

- ◆ Sobre la base de las cifras provistas por la Delegación de la Aduana Argentina del paso fronterizo para el año 2005* se ha constatado que el cruce de pasajeros y vehículos anuales del Puente Internacional Libertador Gral. San Martín, alcanzó las cifras de 522.552 y 184.922 respectivamente.
- ◆ El valor promedio mensual del año y su distribución por sentido es la siguiente:

	Ur. → Ar.	Ar. → Ur.	Total
Vehículos	7.689	7.721	15.410
Personas	20.973	22.407	43.379

Debe señalarse que este valor mensual está notoriamente influido por marcadas estacionalidades, diarias y horarias, que tienen su mayor impacto en la temporada de verano y explican la congestión que evidencia el área de frontera en esas épocas.

* Datos de dic 2004 a nov 2005.

Estado de situación y diagnóstico somero Instalaciones de Control en el Área de Frontera

Organismos Presentes

Argentina

- Dirección General de Aduanas
- Gendarmería Nacional (realiza funciones de migraciones y de transporte por delegación)
- SENASA.

Uruguay

- Dirección Nacional de Pasos de Frontera
- Dirección Nacional de Migración
- Dirección Nacional de Aduanas
- Dirección General de Servicios Agrícolas
- Dirección General de Servicios Ganaderos
- Dirección Nacional de Transporte

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Integración de los controles y cumplimiento de la Resolución GMC 49/01

- ◆ El Organismo Coordinador del Paso de Frontera Fray Bentos – Puerto Unzué y quien ejerce la coordinación administrativa del paso, es la Dirección Nacional de Pasos de Fronteras del Uruguay.
- ◆ Si bien se ha acordado que las actividades del paso de frontera se realizarían en una única cabecera situada en el lado uruguayo, hasta la fecha sólo se realizan las actividades integradas para el sector pasajeros y de transporte automotor vinculado al mismo. El control de las cargas se realiza en ambas cabeceras del Puente Internacional Gral. José San Martín.
- ◆ Si bien existen procesos de control integrado de las personas, (normalmente la digitalización de los documentos de identidad es realizada por los funcionarios de uno de los países y posteriormente se comparte la información), no se ha alcanzado aún la integración de los sistemas informáticos de los organismos migratorios y aduaneros.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Procesos de control y demoras en frontera

- ◆ El edificio principal del paso de frontera alberga a las delegaciones uruguayas y argentinas (de aduanas y migraciones) destinadas al control del tráfico de personas y al vehicular directamente vinculado al mismo (autos y micros). Si bien el estado de mantenimiento del edificio no es el adecuado, se considera que con inversiones de un monto poco significativo este local brindaría las condiciones adecuadas para que se continúe realizando el control integrado de turistas y el del transporte automotor vinculado a este sector.



FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Procesos de control y demoras en frontera

- ◆ En el caso del control de cargas, no existe el control integrado (salvo en el caso del control fitozoosanitario), y además como el edificio del lado uruguayo se encuentra ubicado en el sector del lado norte del edificio principal y la bascula de control de las cargas se encuentra en el lado sur del mismo edificio, se produce una circulación anular de los camiones inconveniente (funcionalidad, seguridad vial, etc.).



Estado de situación y diagnóstico somero

Procesos de control y demoras en frontera

- ♦ A pesar de no contar con controles integrados para las operaciones comerciales, los vehículos ingresan y egresan del paso en el mismo día de no mediar problemas con la documentación de las cargas y el vehículo o inconvenientes asociados a la liquidación y pago de tasas y aranceles.
- ♦ Los tiempos aludidos son los que resultan una vez que la documentación está completa y se da intervención a los entes de control respectivos hasta el momento en que se libera el vehículo. No contabiliza los tiempos utilizados por los despachantes de aduana de ambos países en forma previa a la intervención de los funcionarios de control. El camión puede arribar al área de control mucho tiempo antes de estar disponible la totalidad de los documentos de rigor e incluso, entre el momento de liberación por parte de la primera aduana que interviene hasta la presentación de la documentación en la segunda pueden mediar lapsos variables por problemas de documentación aludidos.

Estado de situación y diagnóstico somero

Procesos de control y demoras en frontera

- ◆ El tiempo máximo demandado por los controles en ambos países no excede a las 8 horas; ello se da cuando el canal de verificación de las cargas es de color rojo (control documental y de mercadería) y si la misma requiere de controles fitosanitarios.
- ◆ La ubicación geográfica del paso (en relación con los principales orígenes y destinos de las cargas y la seguridad para los vehículos que representa el control del área del paso) y las prácticas operativas vigentes, induce a que los transportistas demoren el inicio de sus trámites con el objeto de pernoctar en la zona, lo que incrementa, en una visión superficial de la operatoria, los tiempos de demora.
- ◆ De acuerdo a la práctica aduanera vigente, las operaciones de importación a Uruguay suelen ser nacionalizadas en frontera, no existiendo, salvo casos excepcionales (destino zona franca uruguaya o a terceros países en tránsito por Uruguay), el tránsito hasta una aduana interior.

Estado de situación y diagnóstico somero

Procesos de control y demoras en frontera

- ◆ Por otra parte es habitual la formalización de las exportaciones en frontera.
- ◆ Además, las características de las mercaderías habituales conlleva en muchos casos la realización de controles fitosanitarios recargando la operatoria del paso en tiempos sustancialmente bajos debido a la integración “de hecho” implementada por los funcionarios de ambos países. Debe destacarse que los controles son unificados por lo tanto la verificación de la carga se realiza una sola vez para ambos países y se tiene como criterio arribar a conclusiones similares.
- ◆ Debido a las prácticas operativas imperantes de los exportadores e importadores de ambos países, los trámites de exportación se verifican mayoritariamente en la mañana y los de importación por la tarde.

FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Procesos de control y demoras en frontera

- ♦ En el control de cargas del lado argentino no hay un área adecuada para ubicar una playa de estacionamiento de camiones, lo que genera inconvenientes en la circulación de los vehículos pero principalmente adiciona tiempos a la operatoria comercial.



FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Procesos de control y demoras en frontera

- ◆ Ello coadyuva a que los agentes aduaneros organicen su trabajo en lotes, lo que perjudica la fluidez de los controles. El vista de aduana debe trasladarse aproximadamente 150 metros desde el área de oficinas hasta la playa de camiones para verificar los precintos y las sogas.



FRAY BENTOS – PUERTO UNZUÉ

Estado de situación y diagnóstico somero Procesos de control y demoras en frontera

- ♦ Del lado uruguayo, en el área principal del paso de frontera hay espacio para el estacionamiento de los automotores, pero la ubicación del edificio de control de cargas y de su báscula (enfrentados y con el edificio principal en el medio de los mismos), genera serios inconvenientes en la circulación de los vehículos que atraviesan el paso.



Estado de situación y diagnóstico somero

Procesos de control y demoras en frontera

- ◆ Por su parte, los tiempos insumidos en el control de vehículos de pasajeros y de sus ocupantes se encuentran dentro de límites adecuados.
- ◆ Un punto a destacar, que no resulta menor en las demoras de las operaciones de carga, es el referido a la falta de interconexión de los sistemas informáticos aduaneros lo que genera duplicación de tareas y resiente la eficiencia de los controles, tanto en su aspecto fiscal como en los tiempos que demandan.
- ◆ La caída del sistema aduanero uruguayo es algo usual en este paso de frontera lo que puede demorar la estadía de los vehículos de manera artificial (por cuestiones que no tienen que ver ni con la integración de los controles, la falta de infraestructura adecuada, las prácticas operativas vigentes, etc.) el tiempo que demande la normalización del sistema.

Estado de situación y diagnóstico somero

Procesos de control y demoras en frontera

- ◆ En las tres visitas efectuadas a este paso en las diferentes etapas de este trabajo tal situación se presentó, paralizando las operaciones de comercio exterior en no menos de 3 horas, lapso que, como se ha dicho, insume el control más restrictivo de un lado de la frontera (canal rojo de verificación documental y de mercadería).

Alternativas para la Integración de los Controles

Ideas rectoras para la mejora del paso

- Existe la voluntad política de los gobiernos de avanzar en niveles crecientes de integración en materia de controles fronterizos.
- El paso Fray Bentos – Puerto Unzué presenta aspectos y antecedentes que tornan factible la integración física y funcional de los controles en el nivel definido como “Paso deseable”.
- En la actualidad, la integración física se verifica en el control de pasajeros y de los vehículos vinculados al transporte de los mismos.
- Sin embargo, aún en esta instancia no se ha logrado el control conjunto de una sola vez por parte de los funcionarios de organismos similares ni tampoco el compartir o unificar la base de datos migratorios y aduaneros para lograr una única digitalización de datos y de esa manera reducir tiempos de los usuarios.

Alternativas para la Integración de los Controles

Ideas rectoras para la mejora del paso

- ◆ Siendo que todos los Procesos de Control a los que debe someterse el Viajero o Vehículo o Carga, no son unitarios sino complejos y combinados y resultan en tiempos de atención que dependen generalmente de la sumatoria de varios tiempos de atención individuales de distintos servicios coadyuvantes a la definición del Proceso de Control dado, es sumamente importante diseñar los procesos de control de los organismos paralelos de cada país desde una visión del control conjunto en una única vez.
- ◆ A esta visión deben confluir los desarrollos de los sistemas informáticos de los organismos de control y su aplicación en el paso.

Alternativas para la Integración de los Controles

Ideas rectoras para la mejora del paso

- ◆ Dado que éstos son pasos que se seleccionaron como pasos piloto, donde se pretende lograr una mejora visible en la atención al usuario sin perder la capacidad de control, los diseños deben considerar esta condición y no pretender ser aplicables inmediatamente a la totalidad de los pasos fronterizos ni reemplazar inmediatamente a la totalidad de los procedimientos actuales de los organismos involucrados.
- ◆ Su desarrollo debe ser considerado como una experiencia piloto, pasible de ser replicada posteriormente si demuestra sus ventajas en un plazo estipulado y con la posibilidad de su eventual modificación durante ese mismo plazo.

Alternativas para la Integración de los Controles Propuestas de Organización física

Alternativa 1

Esta alternativa considera concretar el Área de Control Integrado (ACI), tal como está definida en la Resolución GMC 49/01. Hay que destacar que Fray Bentos – Puerto Unzué es uno de los pasos donde probablemente se ha avanzado desde hace más tiempo en el concepto de área de control integrado entre los organismos de control de los países de la región.

Para alcanzar el ACI se propone:

1. Diseñar un par de locales para el control simultáneo de las cargas desde y hacia el Uruguay para su utilización por parte de los funcionarios de las aduanas y de los organismos de control fito y zoonosanitarios y de transporte de cada país, ubicados al costado este y oeste del actual edificio principal donde se realizan los controles de turistas (lado uruguayo). Se considera que el control migratorio de los conductores de los camiones se podría realizar, sólo en este caso, a la salida o entrada al peaje del puente internacional.

Alternativas para la Integración de los Controles Propuestas de Organización física

Para alcanzar el ACI se propone:

1. Diseñar un par de locales para el control simultáneo de las cargas desde y hacia el Uruguay para su utilización por parte de los funcionarios de las aduanas y de los organismos de control fito y zoonosanitarios y de transporte de cada país, ubicados al costado este y oeste del actual edificio principal donde se realizan los controles de turistas (lado uruguayo). Se considera que el control migratorio de los conductores de los camiones se podría realizar, sólo en este caso, a la salida o entrada al peaje del puente internacional.
2. Diseñar la instalación de dos balanzas, una por local de control, y de esa manera evitar la circulación anular que realizan hoy los camiones en el cumplimiento de los controles establecidos y que perjudica claramente el funcionamiento del tránsito dentro del área del paso de frontera.

Alternativas para la Integración de los Controles Propuestas de Organización física

3. En función de los dos puntos anteriores redefinir la dotación necesaria de los funcionarios de los servicios involucrados en el control de las cargas
4. Diseñar una ampliación de las vías de acceso dentro del área del paso de frontera para acceder a los nuevos locales de controles de cargas, así como dos zonas de estacionamiento de los camiones que no interfieran en el tránsito normal de los vehículos de los turistas.
5. Diseñar los sistemas informáticos conjuntos entre los organismos pares de cada país (o la vinculación de los mismos), para lograr la integración real de los controles y de esa manera mejorar la atención al usuario del paso.

Alternativas para la Integración de los Controles **Propuestas de Organización física**

6. Implementar un organismo binacional de administración y control de gestión con alcances de mayor injerencia en el control de gestión de las actividades del paso que los definidos para el Organismo Coordinador de pasos de frontera en la Resolución GMC 49/01.
7. Diseñar un programa de mantenimiento anual de los locales y sistemas informáticos del paso de frontera (el costo de la ejecución de dicho plan anual -por lo menos en el caso de los locales-, debería ser afrontado por el organismo coordinador).
8. Diseñar un sistema de capacitación anual de todo el personal involucrado en el paso de frontera dirigido principalmente a las modificaciones que se introducirán en los procedimientos al concretarse la integración física y funcional y el control simultáneo tanto de las cargas como de los pasajeros.

Alternativas para la Integración de los Controles Propuestas de Organización física

9. El Organismo Coordinador del paso de frontera deberá crear el Consejo Consultivo del mismo, integrando a los agentes públicos y privados involucrados en el funcionamiento del paso.
10. Diseñar un programa de divulgación a los usuarios de las ventajas del ACI y de los requisitos y restricciones para su uso.

Alternativas para la Integración de los Controles Propuestas de Organización física

Alternativa 2

Propone desarrollar el centro de control de cargas integrado en la zona donde se ubica el control de cargas de la aduana argentina hoy.

Para ello se propone:

1. Diseñar un local adecuado para el control de cargas integrado en la cabecera argentina del puente internacional que reemplace al actual que no tiene las condiciones convenientes.
2. Esta alternativa implicaría mantener la ejecución de los 6 puntos restantes de la alternativa A, pues el buen funcionamiento del paso en el aspecto de la movilización de los vehículos se lograría al eliminar el control de cargas en la cabecera uruguaya, pero se considera necesario ejecutar los otros temas afines al mejoramiento de la gestión en el paso para alcanzar el objetivo de paso modelo.

Alternativas para la Integración de los Controles Propuestas de Organización física

3. En este punto debe considerarse muy bien si el área utilizable de la cabecera argentina permitiría el desarrollo de una zona de estacionamiento de los camiones con su proyección de crecimiento de cruces de por lo menos 20 años ya que es una zona bastante baja y anegable.

Alternativas para la Integración de los Controles **Propuestas de Organización física**

Alternativa 3

Propone desarrollar el centro de control de pasajeros integrado en la zona donde se ubica el control de cargas de la aduana argentina hoy y desarrollar un centro integrado de carga en la zona uruguaya.

Para ello se propone:

1. Diseñar un local adecuado para el control de pasajeros integrado en la cabecera argentina del puente internacional utilizando el espacio físico que ocupa el control de cargas argentino.
2. Rediseñar el área uruguaya, dividiendo las playas de camiones de acuerdo a la procedencia del mismo, considerando el aprovechamiento de la estructura existente de pasajeros para utilizarla como oficinas para los funcionarios de carga de ambos países.

Alternativas para la Integración de los Controles Propuestas de Organización física

3. Diseñar un circuito de by –pass de camiones para la estructura del lado argentino y de vehículos de pasajeros para la del lado uruguayo
4. Esta alternativa implicaría mantener la ejecución de los 3 y 5 a 10 de la alternativa A, se considera necesario ejecutar los otros temas afines al mejoramiento de la gestión en el paso para alcanzar el objetivo de paso modelo.
5. En este punto debe considerarse que el área argentina por sus reducidas dimensiones es más adecuada para la atención de pasajeros que para la de cargas. Asimismo la diferenciación de los predios por funciones permite resolver el tema de la convergencia en el mismo ámbito físico de vehículos de pasajeros con vehículos de carga. Como contrapartida debe destacarse que a la fecha el sistema de pasajeros está integrado y funcionando en el sector uruguayo.

Alternativas para la Integración de los Controles

- ◆ Dentro de las características del “Paso deseable” se propone que la Coordinación del paso de frontera modelo sea realizada por un Gerente administrador binacional con dependencia funcional de las Cancillerías de los países. Este punto se manifiesta como importante para alcanzar una visión más integradora del funcionamiento del paso, pues los actuales responsables de la coordinación cumplen una función específica dentro del funcionamiento del paso y tienen restricciones en sus atribuciones para alcanzar la coordinación que es deseable.
- ◆ Se hace notar que la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay), opera en la administración y mantenimiento del puente internacional aledaño al área de frontera, Esta comisión cumple con varios de los requisitos que se han considerado como necesarios para administrar los pasos de frontera integrados física y funcionalmente. Se entiende que con un acuerdo materializado en notas reversales entre los gobiernos de los estados partes se podría materializar esta Coordinación Binacional propuesta.

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de mejoras en los procesos de control

Una vez definida la alternativa de consenso deben particularizarse los detalles de implementación de la misma. Sin perjuicio se adelantan algunos criterios deseables:

- Controles en una única vez según pares de organismos específicos afines.
- Interconexión de los sistemas informáticos de organismos similares para evitar la doble digitalización de los datos y asegurar su congruencia.
- Controles no intrusivos a pasajeros

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de mejoras en los procesos de control

- ◆ Propender a eliminar intervenciones sobre documentos papel, debiéndose enviar anticipadamente a la llegada del camión al Paso de Frontera y en forma electrónica, el formato vigente del MCI/DTA.
- ◆ En el caso de servicios de transporte de pasajeros, debería implementarse el envío de la Lista de Pasajeros por vía electrónica, previa al arribo del vehículo en cuestión, realizándose sólo el control –la correspondencia - entre documentos de las personas y la información ya ingresada.

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de mejoras en los procesos de control

- ◆ Prever espacio de estacionamiento de camiones con demoras por observaciones diversas (documentación incompleta; posible rechazo de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones).
- ◆ Diseñar en cada local de control de cargas, al menos, un ESPACIO de trabajo para camiones cargados con sustancias peligrosas que, dispondrá de los elementos que correspondan para la prevención y combate de siniestros.

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

**PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS
DE FRONTERA**

