

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 V

PASO: Fray Bentos (Uruguay) – Puerto Unzué (Argentina)

COORDINADOR: Pedro Sosa Pinilla

ÍNDICE

Características Generales del Paso de Frontera.....	4
El Comercio Bilateral Argentina - Uruguay.....	6
El Comercio Internacional y movimiento en el Paso de Frontera	8
Utilización del paso y tipo de tráficos.....	11
Organismos de Control Presentes en el Paso: infraestructura, localización y operatoria	13
Recinto aduanero lado argentino	14
Centro de Frontera lado uruguayo	16
Servicio de la Aduana de Uruguay	21
Organigrama de Dependencia.....	22
Servicio de la Aduana de Argentina.....	23
Organigrama de dependencia	24
Migraciones	26
Transporte	27
Zoofitosanitario / Salud	28
Operatorias de control en el paso	29
Operatoria de Tránsito en Uruguay	29
Operatoria de Importación	30
Operatoria de Exportación.....	31
Trámites aduaneros en la aduana argentina.....	32
Operatoria de Tránsito.....	33
Operatoria de Importación	34
Operatoria de Exportación.....	36

Tiempos insumidos en los controles.....	37
Proyectos en ejecución en el área del paso de frontera ...	40
Propuesta de Integración de los Controles	41
Ideas rectoras para la integración de los controles	41
Obstáculos para la integración de los controles	42
Recomendaciones de corto plazo	43
Propuesta general de mejoras en procesos de control	44
Propuestas de integración física.....	45
Alternativa 1	45
Alternativa 2	46
Alternativa 3.....	47
Tareas complementarias	48

Características Generales del Paso de Frontera

El paso de frontera Fray Bentos - Puerto Unzué está incorporado al Eje de Integración y Desarrollo denominado MERCOSUR – Chile, donde se han identificado proyectos de infraestructura que colaboraran con la articulación de la integración física del espacio sudamericano.

El Paso de Frontera entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay denominado Fray Bentos (Uruguay) – Puerto Unzué (Argentina) se encuentra ubicado sobre el río Uruguay. Vincula a la provincia argentina de Entre Ríos con el departamento uruguayo de Río Negro. La conexión física se realiza a través del Puente Internacional Libertador General San Martín, ubicado sobre el río Uruguay.

Las localidades fronterizas más cercanas son Gualeguaychú (Argentina), ubicada a 34 km. del paso y Fray Bentos (Uruguay), ubicada a 8 Km. del límite. La distancia entre ambos centros poblados hace que la relación entre los mismos sea prácticamente inexistente. Las distancias del paso de frontera a Buenos Aires y Montevideo son 264 Km. y 309 Km., respectivamente.

La ciudad de Gualeguaychú, la más cercana al paso del lado argentino, cuenta con aproximadamente 90.000 habitantes, mientras que Fray Bentos, la localidad más cercana al paso del lado uruguayo alcanza aproximadamente los 30.000 habitantes.

En el área de influencia inmediata de Argentina las actividades económicas más importantes son la agricultura y la ganadería. También existen industrias conserveras de carnes, frigoríficos y molinos arroceros.

Fray Bentos cuenta con un puerto dotado para la exportación de cereales producidos en la zona e industrias de conservas cárnicas, textiles y astilleros.

El Comité Administrador del Río Uruguay (CARU) tiene a su cargo la administración del puente internacional y lo mantiene, cobrando una tasa de uso.

En ambas cabeceras del puente operan los organismos de control de Argentina y Uruguay, con la particularidad de que en el lado uruguayo se encuentran integrados los controles para pasajeros, no así los correspondientes a las cargas que se efectúan en cada cabecera.

El paso no posee problemas de temporalidad y se encuentra abierto todo el año. En el año 2005 se registró el paso de 116.831 automóviles particulares (principalmente turistas) y de 68.091 ómnibus y camiones¹.

Ubicación geográfica del paso de frontera



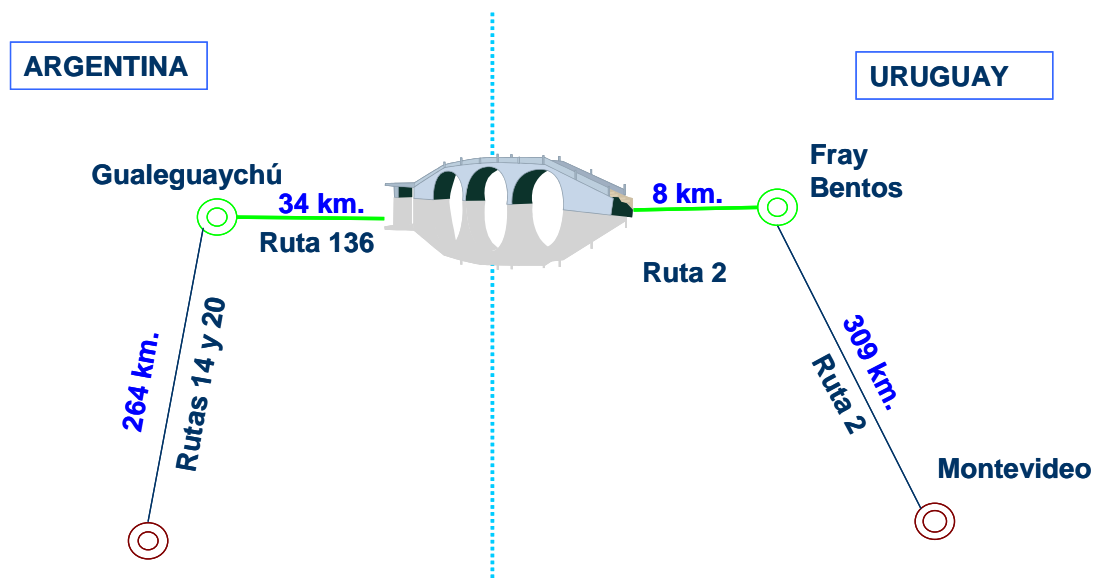
Copyright © Rand McNally & Company or its licensors. All rights reserved. <http://www.randmcnally.com>

La red vial argentina de acceso al centro de frontera 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 la ciudad de Fray Bentos con Montevideo y Paysandú, respectivamente.

¹ El estudio no ignora el actual problema existente en el puente donde pobladores de la ciudad argentina de Gualeguaychú realizan manifestaciones cortando el mismo en protesta por la instalación de dos pasteras en la ciudad de Fray Bentos. De hecho, la cantidad de días en que el puente estuvo abierto al tránsito en los primeros meses de 2006 fueron menores a los que el mismo permaneció cerrado. De todas formas, es de estimar que se trata de un problema coyuntural que se solucionará en los próximos meses volviendo a tener este paso la importancia que ha tenido en la relación Argentina – Uruguay.

Ambas rutas se encuentran pavimentadas y en buen estado. En Fray Bentos existe disponibilidad ferroviaria que no es utilizada desde el año 1997.



El Comercio Bilateral Argentina - Uruguay

El comercio exterior total de los países del MERCOSUR más Chile y Bolivia (exportaciones e importaciones) totalizó, en el año 2004, una cifra total de aproximadamente 285 mil millones de dólares.

2004 En miles US\$	EXPORTAC.	IMPORTAC	TOTAL
ARGENTINA	34.134.283	22.207.034	56.341.317
BOLIVIA	2.251.074	1.889.966	4.141.040
BRASIL	95.004.252	66.188.401	161.192.653
CHILE	30.270.062	22.327.497	52.597.559
PARAGUAY	1.623.927	3.094.252	4.718.179
URUGUAY	2.923.865	3.114.173	6.038.038
TOTAL	166.207.463	118.821.323	285.028.786

Los valores del comercio exterior total de Argentina y Uruguay para el año 2004 superaron los 56 mil millones de dólares y los 6 mil millones de dólares respectivamente.

En las tablas siguientes se muestran el comercio exterior de Argentina y de Uruguay para el período 2000 - 2004

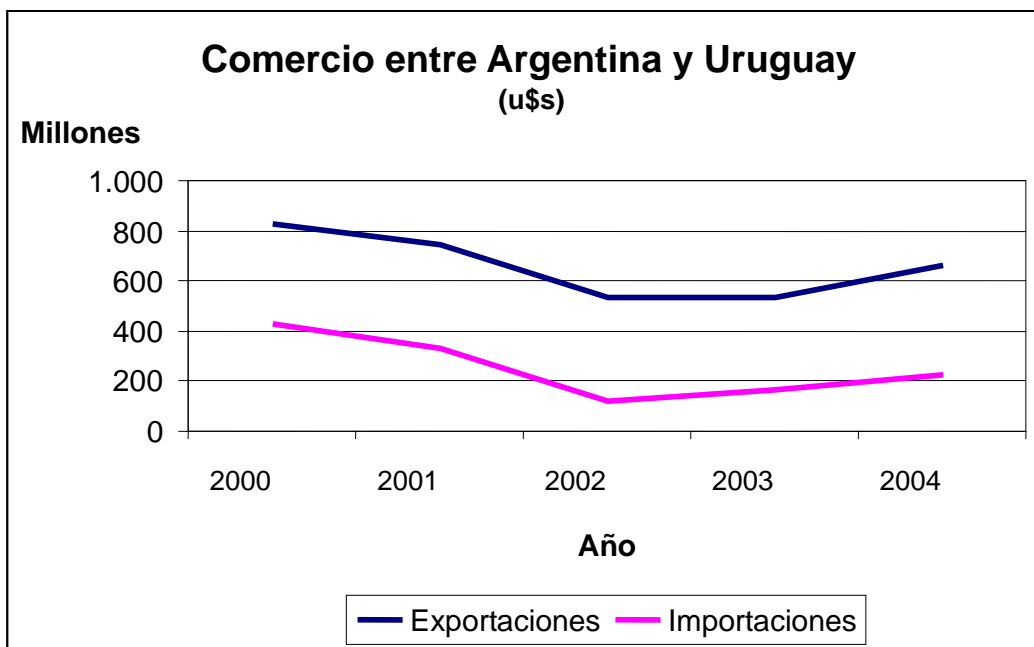
ARGENTINA	EXPORTAC.	IMPORTAC	TOTAL
Año 2004	34.134.283	22.207.034	56.341.317
Año 2003	29.225.642	13.751.227	42.976.869
Año 2002	25.387.937	8.928.035	34.315.972
Año 2001	26.221.477	20.268.466	46.489.943
Año 2000	25.995.393	25.142.668	51.138.061

URUGUAY	EXPORTAC.	IMPORTAC	TOTAL
Año 2004	2.923.865	3.114.173	6.038.038
Año 2003	2.204.740	2.157.863	4.362.603
Año 2002	1.858.421	1.964.238	3.822.659
Año 2001	2.056.040	3.049.849	5.105.889
Año 2000	2.298.719	3.452.336	5.751.055

De acuerdo con los datos recabados en las estadísticas obtenidas en la página web de ALADI, el comercio bilateral entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay alcanzó, para el año 2004, un monto de aproximadamente 900 millones de dólares (914,8 millones de dólares de exportación e importación, según datos uruguayos y 889,6 millones de exportación e importación, según datos argentinos).

En la Tabla siguiente se detalla el comercio exterior entre Argentina y Uruguay para el periodo 2000 – 2004. Los datos se refieren a exportaciones desde la Argentina hacia el Uruguay y a importaciones argentinas desde el Uruguay.

ARG – UR	Exportac.	Importac.	Total
Año 2004	662.956	226.605	889.561
Año 2003	532.577	163.496	696.073
Año 2002	530.583	122.450	653.033
Año 2001	746.216	328.974	1.075.190
Año 2000	824.221	426.080	1.250.301



El Comercio Internacional y movimiento en el Paso de Frontera

El paso constituye la vinculación más importante para el comercio bilateral por carretera entre Argentina y Uruguay y la vía principal por donde se canaliza el comercio bilateral de Uruguay con Chile y Bolivia, en tránsito por Argentina. También, aunque de menor importancia, se verifican despachos del comercio entre Argentina y Brasil que, en tránsito por Uruguay, utilizan este paso y los de Santana do Livramento – Rivera, Jaguarao – Río Branco y Chuí – Chuy.

El tonelaje anual transportado por el paso, en el año 2004, ascendió a casi 700.000 toneladas, de las cuales el 86% (604.835 toneladas) correspondieron al comercio

argentino – uruguayo. Este comercio implicó un movimiento diario de camiones, cargados y en lastre, para el año 2004, de aproximadamente 162 vehículos.

Existe marcada direccionalidad en la carga transportada entre Argentina y Uruguay: aproximadamente el 77% de la misma tiene sentido AR – UR. En el comercio Chile – Uruguay el comercio por este paso muestra un marcado equilibrio en los flujos.

Los principales productos transportados entre Argentina y Uruguay se refieren a manufacturas de minerales no-metalíferos; papel y cartón; cereales; madera; leña y carbón vegetal; abonos manufacturados; productos químicos inorgánicos; automóviles y motocicletas; carnes y despojos; animales vivos; maquinaria generadora de energía; otros artículos manufacturados; aceites esenciales y productos de perfumería; productos lácteos; tinturas y pigmentos; piensos para animales; vegetales y frutas; productos químicos diversos; manufacturas de hierro o acero; margarinas y preparados comestibles; explosivos y productos de pirotecnia; bebidas; azúcar y miel; semillas y frutas.

En la vinculación Chile – Uruguay, los principales productos intercambiados son pulpa; cereales; papel y cartón; carnes y despojos; productos lácteos; explosivos y productos de pirotecnia; manufacturas de caucho; productos de condensación y resinas; pescados; productos químicos inorgánicos; productos en bruto, vegetal y animal; vegetales y frutas; manufacturas de hierro o acero; manufacturas de metales; margarinas y preparados comestibles; metales no ferrosos; aceites esenciales y productos de perfumería.

En el año 2004 las exportaciones totales desde la República Argentina alcanzaron un total de 34.550 millones de dólares. De ese monto, 13.450 millones de dólares (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 dólares (1,9% del total).

A su vez, para el mismo año 2004, las exportaciones totales desde el Uruguay alcanzaron 2.918 Millones de dólares. De ese monto 822 millones de dólares (28,2%) correspondieron a exportaciones hacia los países del MERCOSUR. Las exportaciones desde Uruguay hacia la Argentina alcanzaron 227 Millones de dólares (7,8% del total).

El valor promedio de la tonelada comerciada entre Argentina y Uruguay, alcanzó a 570 u\$s/ton, tanto para las exportaciones argentinas como para las de Uruguay.

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, a 890 millones de dólares.

En volumen el flujo de cargas que pasa en transito, así como las exportaciones e importaciones desde el Uruguay que se materializan por el paso de frontera se constata en la tabla adjunta cuyos datos han sido proporcionados por la Dirección Nacional de Transporte uruguayo en la encuesta remitida.

Cargas por Fray Bentos - Puerto Unzué	2001	2002	2003	2004
Comercio bilateral - Ingreso al Uruguay				
Mercaderías (en toneladas)	442.619	320.722	368.266	465.911
Cantidad de camiones	23.806	16.472	18.239	22.136
Comercio bilateral - Egreso desde el Uruguay				
Mercaderías (en toneladas)	186.959	98.447	124.953	136.825
Cantidad de camiones	11.622	5.813	6.932	7.552
Comercio bilateral con terceros países en tránsito por alguno de los países involucrados en el paso de frontera(Vg. Chile – Paraguay en tránsito por Argentina) – Ingreso al Uruguay				
Mercaderías (en toneladas)	57.441	40.202	38.073	42.740
Cantidad de camiones	2.526	1.887	1.759	1.983
Comercio bilateral con terceros países en tránsito por alguno de los países involucrados en el paso de frontera(Vg. Chile – Paraguay en tránsito por Argentina) – Egreso desde el Uruguay				
Mercaderías (en toneladas)	46.726	48.242	50.288	49.982
Cantidad de camiones	2.200	2.264	2.285	2.303

Para el lastre se realiza un control de transporte durante las 24 horas en las oficinas de turismo.

En el paso de frontera Fray Bentos – Puerto Unzué el Transito Vecinal Fronterizo (TFV) es de una importancia menor, debido principalmente a la a lejanía de las

ciudades aledañas al paso y a la política de control contra el contrabando que realizan ambos países lo que redundaría en que los precios de los bienes sean similares en ambos países evitando de esa manera el incentivo al traslado ilegal de bienes de un país a otro.

Por otro lado, existen líneas regulares de autobuses que unen ciertas ciudades de Argentina con otras ciudades de Uruguay y que utilizan el paso para atravesar la frontera y realizar allí sus trámites migratorios, Como ser; Montevideo – Buenos Aires; Salto – Buenos Aires; Mercedes – Gualeguaychú; Montevideo – Córdoba; Montevideo – Santiago de Chile; Montevideo – Mendoza; Rivera – Buenos Aires, De acuerdo con la información relevada en la DNT uruguaya la línea que más pasajeros transportó durante el año 2004 fue la de Montevideo – Buenos Aires con 96.000 pasajeros.

Sobre la base de las cifras provisionales 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 principalmente en los días de recambio de turistas hacia el Uruguay (24 de diciembre, 30 de diciembre, 14 de enero, 30 de enero y 14 de febrero), lo que explica la congestión que evidencia el área de frontera en esas fechas.

Utilización del paso y tipo de tráfico

Los controles en el paso se encuentran parcialmente integrados en el lado uruguayo. Si bien los acuerdos entre los países indican que debería existir un único recinto integrado para el control de las operaciones de carga y pasajeros, la falta de infraestructura ha impedido la localización de los controles de carga argentinos en el centro de frontera uruguayo.

Existen dos recintos ubicados en ambos márgenes del río Uruguay. En el lado argentino se realizan las operaciones relacionadas con el control del transporte de carga de importación y exportación de dicho país (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.

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; la misma está inactiva.

A través de este paso de frontera, los tráficos con sentido desde Uruguay hacia la Argentina alcanzaron, para el año 2004, 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.

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.

Debe señalarse que este valor promedio 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.

Organismos de Control Presentes en el Paso: infraestructura, localización y operatoria

Los organismos presentes en el paso son los siguientes

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

Los mismos tienen el siguiente horario de atención:

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.	Dirección de Aduana Cargas: Lunes a viernes de 8.00 a 20.00 hs. y sábados de 8.00 a 15.00 hs.
Migraciones	Pasajeros todos los días las 24 horas. Dirección de Migraciones (el control lo realiza Gendarmería Nacional) – Horario 24 hs.	Pasajeros: todos los días las 24 horas. 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	Dirección de pasos de Frontera del Uruguay - Prefectura Naval del Uruguay – Administración y Seguridad del Centro de Frontera. 24 horas	

Recinto aduanero lado argentino

El predio está ubicado a unos 4 Km. de la cabecera argentina del puente internacional, en el viaducto que une al mismo con la ruta N° 136 en la Argentina. Las instalaciones son las que correspondían al obrador original utilizado para la construcción del puente internacional al que casi no se le han hecho reformas. A los costados del mismo se encuentran los carriles de entrada y salida al país.

Las características y operatoria del mismo, son las siguientes:

- Posee una playa con espacio para alrededor de 80 camiones ubicada a la vera de la ruta de acceso. Los camiones, en los momentos de mayor demanda estacionan sobre las banquetas de la ruta.
- No existe sistema de asignación de boxes para el estacionamiento de los camiones, por lo que los mismos se ubican, de manera desordenada, en donde encuentran espacio.
- No existen espacios especiales para cargas refrigeradas y peligrosas ni elementos para el manipuleo de la carga.
- No posee áreas para el trasbordo (esta operatoria es inexistente en el paso) ni bodegas para el almacenamiento de la mercadería. Las inspecciones físicas deben realizarse, en la mayoría de los casos, debajo del tinglado aledaño a las oficinas de Aduana, en condiciones precarias.
- El diseño del predio es inadecuado para las tareas de control que en el mismo deben realizarse. Su construcción obedeció a otras necesidades (obrador del Puente) y ello se refleja claramente. Se encuentra en mal estado de mantenimiento y los servicios sanitarios disponibles para los empleados son inadecuados.
- Posee balanza, ubicada en la vía de ingreso a la Argentina. En ocasión de la visita no se observó que los vehículos de exportación fuesen pesados. De querer hacerlo deberían ingresar al recinto fiscal, rodear el edificio de la aduana y volver a salir por las vías de ingreso de los vehículos al país. Una vez pesados, deberían dar una nueva vuelta y retomar la mano hacia el carril con sentido a Uruguay. Esta operación es absolutamente contraria a la lógica del tránsito ya que entorpece el mismo en una zona de por si congestionada por la cantidad de camiones estacionados y en tránsito.



Vista de la balanza situada en el lado argentino, cercana al recinto aduanero

- El espacio disponible en el recinto para los camiones que ingresan desde Uruguay es limitado, lo que genera que funcionarios de la aduana argentina, ubicados en el Centro de Frontera, regulen la salida de los camiones del centro hacia el lado argentino, en función de esta restricción.
- El cerco perimetral no es completo y la iluminación es deficiente. No tiene barrera de entrada y salida y la seguridad es brindada por la Gendarmería Argentina.
- El predio cuenta con energía de línea, agua potable, desagües cloacales y telefonía.



Vistas del recinto aduanero argentino, foto lado izquierdo acceso al recinto desde el lado uruguayo. Foto de la derecha acceso al recinto desde el lado argentino se observan los camiones sobre la banquina.

- Se producen caídas de energía producto de tormentas y de una instalación no adecuada. No poseen sistemas alternativos frente a estas fallas.
- No posee un sistema de control de gestión del movimiento de los vehículos ni sistema de llamada por altavoces para transportistas y despachantes.
- No existe espacio para los despachantes en el predio. En su ausencia utilizan un espacio cedido dentro de las oficinas de la Aduana.
- Los espacios para los transportistas son por demás deficientes, existiendo un comedor que está concesionado a una empresa privada y un sanitario que pertenece al comedor y no posee las características mínimas de salubridad. Los servicios para los transportistas en materia de comunicaciones son inexistentes.
- Posee espacios aledaños libres como para lograr una expansión y adecuación a fin de cubrir las necesidades básicas.
- El uso del predio y la playa son gratuitos.
- En el predio se encuentra ubicada una pequeña caseta enfrente a la aduana donde Gendarmería Nacional realiza los controles de transporte. Dentro del recinto también se encuentra un edificio de la Gendarmería Nacional destinado al resto de los efectivos que cumplen funciones migratorias y de seguridad en el paso.

Centro de Frontera lado uruguayo

El predio, ubicado sobre la margen este del río Uruguay al pie del puente internacional, integra la atención de pasajeros y las cargas uruguayas. Es el lugar previsto para que se establezca un centro integral de frontera con la asistencia de todos los organismos necesarios de los dos países.

Las características y operatoria del mismo, son las siguientes:

- En este predio se realizan los controles aduaneros uruguayos y migratorios y fitosanitarios para ambos países.
- El edificio para el control de pasajeros, que alberga a los funcionarios nacionales de aduana y migraciones de ambos países, es adecuado y confortable. En sus costados, en ambas direcciones, posee dársenas cubiertas para el control de los vehículos pasantes en cantidad adecuada, aunque en

algunos días de pico de la temporada estival se observa cierta saturación. El edificio dispone también de una tienda libre de impuestos (free shop) y oficinas para la Dirección de Pasos de Frontera del Uruguay.



Vista del Centro de Frontera desde el puente internacional Libertador Gral San Martín

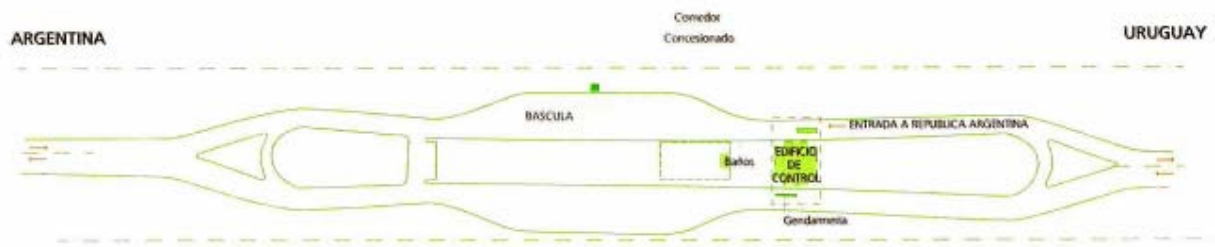
- Posee una playa con espacio para alrededor de 200 camiones y otros tantos vehículos privados; de todos modos, su proximidad con la salida del puente provoca, en los momentos de picos de turismo (enero y febrero), congestionamientos de tránsito que llegan a paralizar el flujo de vehículos.
- No existe sistema de asignación de boxes por lo que los transportistas estacionan, de manera desordenada en los lugares disponibles de las playas. Tampoco cuenta con un sistema de llamadas para despachantes y transportistas
- No posee áreas de trasbordo ni bodegas y las inspecciones se realizan en el edificio de cobertizos de inspección. El equipamiento para los controles es muy precario.
- Posee balanza (aunque sin tira de control) en el carril de ingreso de vehículos desde argentina a pocos metros de la entrada al centro de frontera. Posee

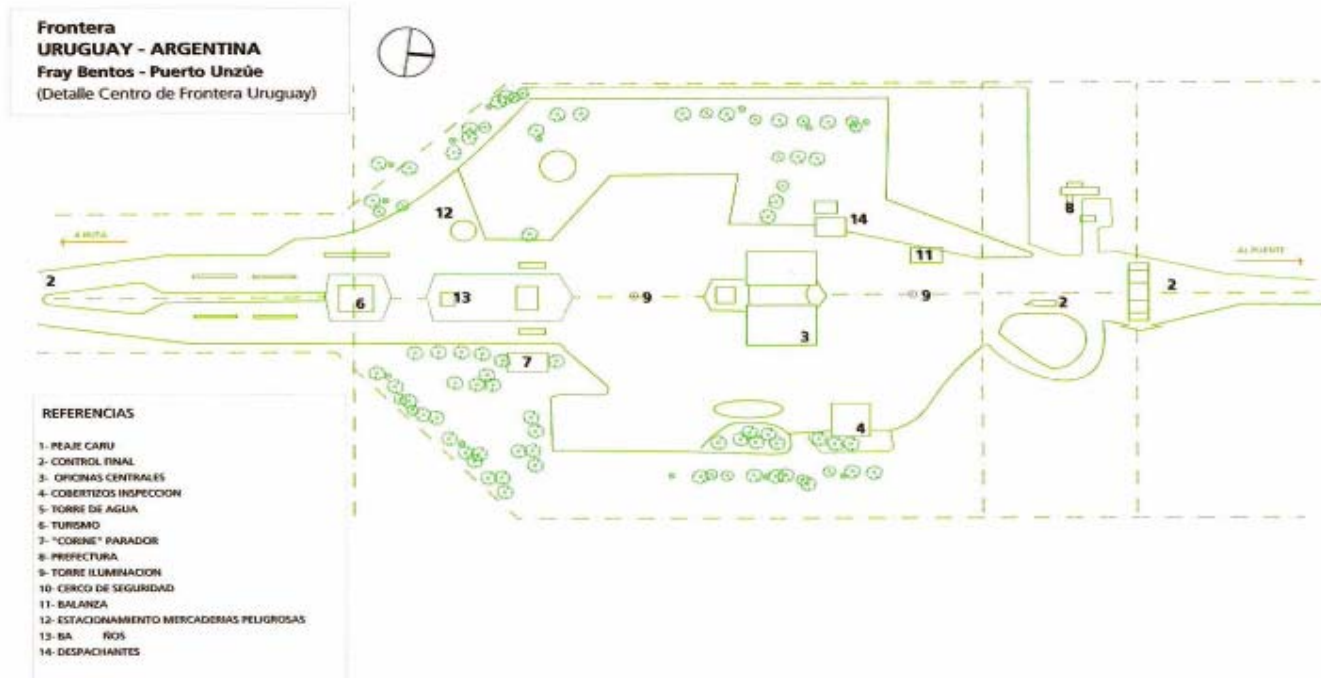
también, cerco perimetral, iluminación y generador auxiliar que provee energía en caso de caídas del suministro, al área de control de pasajeros.

- Tiene barrera de entrada y salida y la seguridad es brindada por la Prefectura de Uruguay.
- Existen espacios especiales para cargas peligrosas, pero no para cargas refrigeradas.
- No posee un sistema de control de gestión del movimiento de los vehículos.
- Si bien el predio es amplio, el diseño y la circulación son inadecuados. Se mezcla la circulación de los vehículos de cargas con los de pasajeros y esa circunstancia, más la mala ubicación de la balanza y del cobertizo de inspecciones, provoca que los camiones deban circular por el predio en varias oportunidades.
- Por otro lado las oficinas de la Aduana de Uruguay se encuentran repartidas en dos edificios bastante alejados 200 metros entre si (y ambas a 150 metros de las oficinas de los despachantes de aduana) que implican el traslado de personal, documentación y representantes por el predio a fin de dar continuidad a los trámites pertinentes, provocando demoras y problemas en el circuito correspondiente.
- Los servicios a los transportistas y pasajeros, en general, constan de un comedor (que está concesionado a una empresa privada) y sanitarios con servicios razonables, aunque limitados. Los sanitarios se encuentran a más de 200 metros del área de control de pasajeros. Los turistas que arriban de Argentina sólo pueden usar sus instalaciones una vez que han concluido los trámites migratorios.
- Posee espacios aledaños libres como para lograr una expansión y adecuación a fin de cubrir las necesidades básicas.
- Los despachantes locales poseen espacios para oficinas dentro de la zona del predio independizado del sector de Aduanas.
- El uso del predio y la playa son gratuitos.

Se adjuntan un croquis de las instalaciones del recinto aduanero del lado argentino y del centro de frontera del lado uruguayo

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





Servicio de la Aduana de Uruguay

Las oficinas se encuentran divididas en dos edificios independientes en el predio. El estado general es adecuado con razonable diseño y circulación y espacio para los agentes, en el edificio correspondiente a Mesa de Registro y Xerox. El espacio reservado para el área de inspecciones es un cobertizo de regular estado y cuyas oficinas son incómodas y poco adecuadas para las tareas.



Vista del interior del local destinado a la inspección aduanera de las cargas en el Centro de Fronteras, sólo es utilizado por la Aduana uruguaya.

El servicio posee fotocopiadora y varias líneas telefónicas aunque sólo para llamadas locales a Fray Bentos. Es común que se produzcan, regularmente, cortes de comunicaciones sin contar medios alternativos de comunicación.

Las líneas de energía eléctrica provenientes de Fray Bentos se cortan habitualmente, si bien el predio posee generador este solo abastece el área de pasajeros, dejando en muchos casos sin posibilidad de operación a los sistemas del área cargas, lo que conlleva a demoras usuales de más de 2 horas. No requieren espacio para almacenamiento de información ya que la misma es despachada a Montevideo todas las semanas.

Los servicios sanitarios para el personal son modestos pero en buen estado de conservación.

En cuanto a recursos informáticos, poseen 13 equipos de mediana antigüedad, todos ellos conectados por una línea punto a punto al sistema informático aduanero central (sistema Lucia). La cantidad y características del equipamiento son adecuadas para los volúmenes de operación del paso. Los equipos están en buen estado de mantenimiento.

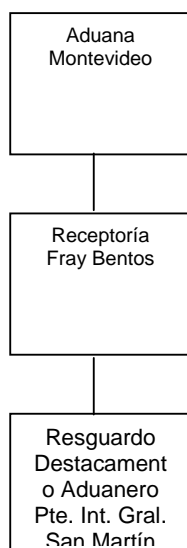
La caída del servicio de comunicaciones de datos inhabilita el servicio aduanero retrasando la operatoria, situación que ocurre con cierta frecuencia.

El plantel total, que cumple turnos rotativos, es de 31 personas, 19 en la zona de cargas y 12 en pasajeros, 8 de ellos dedicadas al control físico de las mercaderías. En general, se considera que la calificación y cantidad de los recursos humanos son adecuados para la situación actual. El personal posee una extensa experiencia en tareas aduaneras.

Poseen programas de incentivos basados en la detección de ilícitos por los cuales reciben como premio un porcentaje de lo recaudado.

Si bien se, el personal del área, coincide que la capacitación es adecuada se considera que existen cursos y planes de capacitación ofrecidos desde la Administración Central pero que resultan de difícil acceso al personal de frontera, en especial se reclaman cursos de operación del sistema Lucia, control de ilícitos y valoración.

Organigrama de Dependencia



De acuerdo con la práctica aduanera vigente, las operaciones de importación a Uruguay requieren de la nacionalización de las mercaderías 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. Por lo tanto, la casi totalidad de la mercadería es nacionalizada en frontera. Por otra parte, es habitual la formalización de las exportaciones en frontera. Por otro lado, las características de las mercaderías habituales conlleva en muchos casos la realización de controles fitosanitarios recargando la operatoria del paso.

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.

La emisión de los documentos oficiales en el Uruguay está tercerizada en la firma Xerox; ésta es la encargada de emitir los distintos modelos de DUA (Declaración Única Aduanera) de acuerdo al tipo de trámite que se realiza. Esta emisión sólo se puede realizar previo pago de las tasas y aranceles nacionales y del servicio de Xerox.

Por otro lado, las oficinas de Mesa de Entradas y Xerox, que intervienen en los distintos procesos se encuentran dentro del predio pero ubicadas en un extremo del mismo, y los despachantes y el área de verificación se encuentran en el extremo opuesto.

El horario es de 8.00 a 20.00 horas, de lunes a viernes, y de 8.00 a 15.00 horas, para los días sábados. La atención fuera de horario se realiza a pedido con el pago de una tasa extraordinaria. Las características de los horarios hacen que no se despachen vehículos para Argentina más allá de las 18 horas debiendo realizar el control previo antes de las 17 horas.

Servicio de la Aduana de Argentina

La estructura de las oficinas está basada en el obrador original del puente; son de chapa acanalada en mal estado de conservación.

Si bien la cantidad de metros asignados pueden considerarse razonable, el estado de gran parte de ellos los hace inhabitables por goteras y problemas de ambientación e iluminación.

Los servicios sanitarios para funcionarios se encuentran en mal estado de conservación y no son adecuados para el personal.

La circulación es inadecuada dado que el edificio no fue construido para las funciones actuales. La presencia de oficinas y la cabina pública para los despachantes en el mismo edificio atentan contra las normas básicas de auditoría y control. El archivo de la documentación representa un problema dado la falta de espacio adecuado para el mismo.

Poseen cuatro líneas telefónicas las que pueden ser insuficientes en algunos momentos del día. Las líneas tienen caídas habituales. Poseen un medio alternativo de comunicación con el personal argentino ubicado en el predio del lado uruguayo, radio de tipo VHF.

El tendido de red energía eléctrica tiene inconvenientes y suele cortarse con las tormentas; la instalación eléctrica interna no cumple con las condiciones mínimas de seguridad para oficinas. No poseen sistemas de soporte alternativo de energía (UPS).

Poseen 12 equipos de tecnología media, 9 de ellos conectados por satélite a las oficinas de la Aduana Central y al Sistema informático aduanero María. Existe un sistema alternativo de comunicaciones utilizando radio frecuencia y un módem pero esta alternativa degrada la capacidad del sistema. La cantidad y características del equipamiento son adecuadas para los volúmenes de operación del paso.

Los equipos están en buen estado de mantenimiento y el servicio de mantenimiento lo presta una empresa privada local.

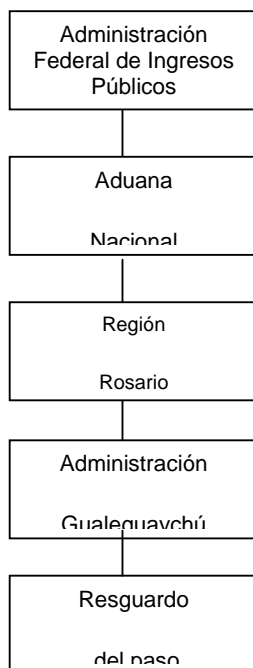
El plantel total es de 30 personas, 22 de ellas en cargas y el resto en las oficinas de turismo en el predio uruguayo. Nueve de estos funcionarios están dedicados al control físico de las mercaderías.

Los perfiles del personal y la experiencia del grupo son adecuados para las tareas. Se considera que faltan guardas para los volúmenes de trabajo.

No existen programas de capacitación habituales y la mayoría se realiza con personal interno. El personal considera necesario que se brinden programas sobre valoración, régimen de origen, atención al público, fondeo y clasificación.

Organigrama de dependencia

El organigrama de la dependencia es el siguiente:



Dado el flujo de llegada de los camiones, las exportaciones se realizan por la mañana y las importaciones por la tarde.

La utilización del MIC/DTA y el tránsito aduanero (en más del 90% de los despachos de exportación e importación) agiliza los procedimientos en frontera.

La funcionalidad de la infraestructura disponible, 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. Adicionalmente, debe “intuir” donde se encuentra el camión ya que no existe asignación preestablecida de box para el estacionamiento. Así, se genera la molestia de tener que realizar lo descrito en cada despacho – molestia que se incrementa los días de lluvia o intenso frío – por lo que los agentes optan por realizar los trámites en lotes y verificar al unísono los vehículos incluidos en los mismos.

Horario es de lunes a viernes de 7.00 a 19.00 horas; la atención fuera de horario se realiza a pedido y con pago de tasa.

Migraciones

Las oficinas de migraciones se encuentran en el predio ubicado en el Centro de Frontera del lado uruguayo.



Vista del área de migraciones uruguayo dentro del edificio principal del Centro de Frontera

Los trámites de migraciones se realizan en no más de 5 minutos en caso de no tener inconvenientes con la documentación personal y de los vehículos. La modalidad es secuencial donde, dentro del mismo recinto, la persona realiza los trámites de migraciones y aduanas de ambos países y luego la inspección fitosanitaria en la playa.

Las oficinas son adecuadas para la realización de los trámites; en épocas de pico de tareas se utilizan las garitas externas ubicadas en cada uno de los carriles existentes, y desde ahí el usuario puede realizar los trámites sin bajarse del vehículo. De todos modos, en los días de gran afluencia de turistas los servicios se ven desbordados.

El tránsito vecinal se encuentra resuelto con una tarjeta para el control que es otorgada por la Gendarmería Argentina y el Departamento de Migraciones de Uruguay.

El personal de la oficina de Argentina cuenta con, al menos, 10 equipos conectados por medio de satélite al sistema central de control, el que permite averiguar, previa incorporación

del número de documento, la situación de la persona que realiza el trámite y, por otro lado, registrar la entrada o salida de la misma del país.

Poseen comunicaciones de radio UHF con el destacamento central.

Cuenta con 8 personas con buena experiencia en el control fronterizo que requieren capacitación en el uso de los sistemas informáticos.

En caso de verificar un ilícito se procede a labrar las correspondientes actas y a dar aviso al personal de seguridad uruguayo para la detención de la persona y/o la incautación del vehículo y la remisión de las actuaciones al juzgado correspondiente para la prosecución de las acciones.

El personal uruguayo cuenta con varios equipos informáticos que no se encuentran conectados a los sistemas centrales, pero que contienen las bases de las personas que no están autorizadas a complementar los trámites de egreso e ingreso. En la actualidad esta lista se actualiza periódicamente. Poseen comunicaciones vía telefónica.

Cuenta un grupo de personas con buena experiencia en el control fronterizo, en general los recursos son suficientes para atender las necesidades, pero se ven excedidos en los momentos de pico turístico (enero y febrero).

Transporte

El control de transporte es llevado a cabo por la Gendarmería Argentina y la Dirección Nacional de Transporte de Uruguay.

Los controles son similares para ambos países y tienen como objetivo observar el cumplimiento de las normas internacionales de tránsito.

Básicamente, se controla que la empresa y el vehículo estén habilitados por el país para el tránsito internacional con el país de destino, que hayan cumplido con las correspondientes inspecciones técnicas (en argentina), que los seguros para transporte internacional se encuentren al día, que el chofer tenga en regla su documentación personal, que se encuentre habilitado para operar un vehículo internacional y se encuentre al día con sus exámenes psicofísicos.

Si de estas inspecciones resulta que el vehículo o el conductor no cumplen con las normas exigidas, se procede a detener el camión y labrar las actas correspondientes.

El proceso de control de transporte debe ejecutarse con anterioridad a los procesos de control aduanero.

Cuentan en el lado uruguayo con 14 funcionarios en turnos rotativos, considerando las oficinas de la Delegación de Río Negro y la oficina del Centro de Frontera. De acuerdo con la información recibida están disponibles para trabajar las 24 horas..

Zoofitosanitario / Salud

En el Centro de Frontera, en el mismo edificio que el área de verificación aduanera uruguayo, con quien comparte la playa para el control de la mercadería, se encuentran las oficinas para el control zoofitosanitario,

El estado y características de las mismas no son adecuados considerando la falta de espacio tanto para el control de cargas como para toma de muestras y análisis de las mismas. En un área de aproximadamente 16 m² en dos oficinas conjuntas cumplen funciones dos delegaciones Sanidad Animal e Industria Animal y Servicio de Protección Agrícola del lado uruguayo.

En general, el personal de ambos países posee experiencia en el tema y se encuentra capacitado para realizar las tareas que le competen.

Si bien poseen elementos informáticos, los mismos sólo sirven para registrar el paso por la frontera ya que no se encuentran conectados a redes de los organismos de control centrales.

Existen quejas sobre la falta de capacitación en frontera y la necesidad de actualización que requiere esta actividad.

Una importante cantidad de la carga que atraviesa el paso requiere de estos controles; los mismos demandan de una hora a una hora y media para su realización.

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.

Los funcionarios destinados a esta tarea por las autoridades uruguayas alcanzan a 5 personas y de ellas 3 son las que atienden al público.

Fuera del horario de atención (de 8 a 15 horas) se puede habilitar el servicio en forma extraordinaria, a pedido del importador, con una tarifa asociada.

Operatorias de control en el paso

Se describen los documentos principales para cada una de las operaciones. Operaciones de características especiales pueden requerir de otra documentación adicional, por ejemplo sustancias peligrosas.

- **Tránsito**
 - Conocimiento de embarque
 - MIC/DTA
 - Factura comercial
 - DUA (Declaración Única Aduanera – Tránsito)

- **Importación**
 - Conocimiento de embarque
 - MIC/DTA
 - Factura comercial
 - Certificado de Origen
 - DUA (Documento Único Aduanero – Importación)

- **Exportación**
 - Conocimiento de embarque
 - MIC/DTA
 - Factura comercial
 - DUA (Documento Único Aduanero – Exportación)

Operatoria de Tránsito en Uruguay

Ingresado el camión a la playa, el agente de transporte prepara la documentación y la entrega al sector de Mesa de Registro. Este verifica la misma, le asigna un número de trámite para el tránsito y entrega el resultado al despachante.

El despachante comienza la gestión del DUA - Tránsito (pudo haberla pregestionado ya que el sistema Lucia lo permite), confirma los datos en el Lucia y asocia el DUA al Manifiesto

En este estado puede emitir el DUA original previo pago del arancel de Xerox.

Una vez obtenido el DUA, se incorpora al resto de la documentación y se entrega en la Mesa de Recepción de Documentación; en ella se revisa la documentación presentada y se asocia

al Lucia el ingreso del trámite. En el caso de un tránsito de salida se concluye el trámite, liberando la carga y el camión.

En el caso de un tránsito de entrada se asigna canal que puede ser:

Canal Verde

Se verifica el medio físico constatando los datos del vehículo, la cantidad de bultos declarados y el estado de los precintos. Si no tiene autorización para viajar con precintos se le asigna custodia, se informa al sistema Lucia y se libera el vehículo.

Canal Naranja

Además de las verificaciones del canal verde se realiza un control de la documentación presentada por el representante.

Operatoria de Importación

Debe tenerse en cuenta que todas las operaciones de importación uruguayas son actualmente canal ROJO.

Ingresado el camión a la playa el agente de transporte prepara la documentación y la entrega al sector de Mesa de Registro. Este verifica la misma, le asigna un número de trámite para el tránsito y entrega el resultado al despachante.

El despachante comienza la gestión del DUA (pudo haberla pregestionado ya que el sistema Lucia lo permite), confirma los datos en el Lucia, asocia el DUA al Manifiesto y paga los aranceles correspondientes.

En este estado puede emitir el DUA original previo pago del arancel de Xerox.

Una vez obtenido el DUA, se incorpora al resto de la documentación y se entrega en la Mesa de Recepción de Documentación; en ella se revisa la documentación presentada, se asocia al Lucía el ingreso del trámite y se asigna vista.

Con el vista de aduana asignado, el despachante debe dirigirse con la documentación al área de Control Integrado, quien solicitará la presencia del camión para la verificación correspondiente.

Debe tenerse en cuenta que si existieran otros controles (fitosanitario, sanidad, etc.) deberán realizarse con anterioridad a la verificación aduanera.

El vista de aduana controla bultos, peso y mercaderías y, en caso de no existir discrepancias, sella y firma las copias correspondientes del DUA y el MIC/DTA y cierra la operación en el sistema Lucia.

El despachante entrega la documentación correspondiente al transportista para el egreso del camión.

En el momento del egreso del camión del predio se controla la documentación MIC/DTA, DUA y las migraciones del transportista.

Operatoria de Exportación

Debe tenerse en cuenta que todas las operaciones de exportación uruguayas son actualmente canal VERDE.

Ingresado el camión a la playa el agente de transporte prepara la documentación y la entrega al sector de Mesa de Registro. Éste verifica la misma, le asigna un número de trámite para el tránsito y entrega el resultado al despachante.

El despachante comienza la gestión del DUA - Exportación (pudo haberla pregestionado ya que el sistema Lucia lo permite), confirma los datos en el Lucia, asocia el DUA al Manifiesto.

En este estado puede emitir el DUA original previo pago del arancel de Xerox.

Una vez obtenido el DUA, se incorpora al resto de la documentación y se entrega en la Mesa de Recepción de Documentación; en ella se revisa la documentación presentada, se asocia al Lucía el ingreso del trámite.

El despachante debe dirigirse con la documentación al área de Control Integrado, donde se revisa la documentación correspondiente y, en caso de no existir, discrepancias se sellan y firman las copias correspondientes del DUA y el MIC/DTA y se cierra la operación en el sistema Lucia.

El despachante entrega la documentación correspondiente al transportista.

En el momento del egreso del camión del predio se controla la documentación MIC/DTA, DUA y las migraciones del transportista.

Trámites aduaneros en la aduana argentina

Selección de Canales

El sistema María posee un módulo de selección de canales por sorteo, los mismos se realizan una vez ingresado el trámite correspondiente y pueden ser VERDE, ROJO o NARANJA.

Ciertas cargas, de acuerdo a las normas, son de CANAL ROJO como las cargas fraccionadas, textiles, plástico y regímenes especiales. Las cargas de MERCOSUR son habitualmente VERDES.

El pasaje de vehículos en lastre puede realizarse durante las 24 horas

Documentación

Se describen los documentos principales para cada una de las operaciones. Operaciones de características especiales pueden requerir de otra documentación adicional, por ejemplo, sustancias peligrosas o elementos que requieren controles fitosanitarios.

- **TRANSITO**
 - Conocimiento de transporte
 - Manifiesto Internacional de Carga (MIC/DTA)
 - Factura comercial

- **IMPORTACION**
 - Conocimiento de transporte
 - Manifiesto Internacional de Carga (MIC/DTA)
 - Factura comercial
 - Certificado de origen
 - Packing – list
 - Manifiesto de Importación
 - Certificados sanitarios (cuando correspondan)

- **EXPORTACION**
 - Manifiesto de Exportación
 - Conocimiento de transporte
 - Manifiesto Internacional de Carga (MIC/DTA)

- Factura comercial

Operatoria de Tránsito

Salida

El transportista se dirige al sector de control de transporte donde se revisa el vehículo (ver detalle en la operatoria de transporte).

Una vez sellado el MIC/DTA, el agente de transporte procede a preparar información y entregarla al área de Resguardo Aduanero.

El área controla los documentos y revisa el camión, controlando contra los datos del MIC/DTA, los números de las patentes, el estado de los precintos y su numeración.

En caso de encontrar errores en los precintos procede a pesar el camión y controlar bultos y kilos con respecto al MIC/DTA, si no encuentra inconvenientes procede a poner nuevos precintos en el vehículo, labrar acta de cambio y modificar el MIC/DTA.

Si no hubiera errores en los precintos se confirma el arribo del camión en el sistema Maria, se registra el cumplimiento, se sellan y firman los correspondientes ejemplares del MIC/DTA y se entregan al transportista para la continuidad del viaje.

En caso de encontrar errores no salvables, se procede a labrar acta y a detener el camión.

Entrada

El transportista que viene de la frontera uruguaya debe pasar por un control previo de transporte que realiza la Gendarmería Argentina en el predio del centro de frontera (lado uruguayo). Este control verifica que la documentación sea correcta y así evita que crucen hacia Argentina camiones que podrían tener inconvenientes de difícil solución en el lado argentino. Esta operatoria sirve además en los momentos de pico para controlar el flujo de camiones e impedir que se produzcan atascamientos del lado argentino ya que la playa de maniobras es de menor capacidad.

Luego de atravesar el puente el transportista se dirige al sector de control de transporte donde se revisa el vehículo (ver detalle en la operatoria de transporte)

Una vez sellado el MIC/DTA presentado, el agente de transporte procede generar el Manifiesto de Carga y declarar el tránsito en el Sistema María.

Esta información es presentada en el área de Resguardo Aduanero.

El área controla los documentos y revisa el camión controlando contra los datos del MIC/DTA los números de las patentes, el estado de los precintos y su numeración.

En caso de encontrar errores en los precintos procede a pesar el camión y controlar bultos y kilos con respecto al MIC/DTA. Si no encuentra inconvenientes procede a poner nuevos precintos en el vehículo, labrar acta de cambio y modificar el MIC/DTA

Si no hubiera errores cambia el estado del transporte en el sistema María, genera documento de salida de la mercadería, ensobra la documentación y firma y sella el sobre, genera el control de salida del área de zona primaria incorporando datos al controlador de tránsito del sistema María y entrega el sobre al transportista para que continúe viaje.

Operatoria de Importación

Realizadas las operaciones de control de transporte, y entregada la documentación al despachante este procede a incorporar al sistema María el Manifiesto y el Conocimiento de carga.

Luego remite la documentación al área de Resguardo, quienes chequean los datos del vehículo, presentan el Manifiesto, controlan el MIC/DTA del representante de transporte y dan la entrada al Sistema María.

Una vez realizados estos trámites se informa de esta situación al despachante que completa los datos del Manifiesto cargando la destinación de Importación en el María. Luego se ingresa el pago de tasas e impuestos oficializando la importación y sorteando el canal correspondiente.

Con esta información, la Unidad Técnica de Verificación controla el Certificado de Origen verificando si existe la correspondiente garantía en los casos que falte el Certificado. En caso de no existir ni el Certificado ni la garantía se solicita al despachante que complete la misma y se retiene el trámite hasta ese momento.

Luego se continúa el trámite de acuerdo con el canal sorteado.

Canal verde

La información es derivada al área de Resguardo el que pesa el camión, controla patentes, controla los bultos y kilos y los precintos correspondientes.

Se registra el cumplimiento del trámite en sistema María, se sellan y firman las correspondientes copias de los documentos y se entrega al transportista junto con la liberación del camión para la continuación del viaje.

Canal Naranja

En este caso la mercadería es sometida a una conferencia documental. Se revisa la documentación presentada y se constata la integridad de todos los documentos. Se verifica el régimen aduanero y de tributo solicitado (control arancelario) y se ingresa el resultado en el sistema María.

En caso de incorrecciones se informa al representante del importador y automáticamente la mercadería es sometida al CANAL ROJO.

En caso de no existir inconvenientes se procede a liberar la carga de forma similar al canal verde.

Canal Rojo

En este caso la mercadería es sometida a un control físico y a una conferencia documental (canal NARANJA), en ese orden.

Con la presencia del representante del transportista y del importador, se procederá, de acuerdo al criterio del verificador aduanero, a extraer del camión un porcentaje de mercadería adecuado para la tarea.

En caso de incorrecciones, se registrarán las mismas en el sistema María bloqueando la operación; se labran las actas correspondientes y se retiene la mercadería hasta que el inconveniente sea subsanado.

En caso de no existir inconvenientes se procede a realizar la conferencia documental tal como se determina en la descripción el canal verde.

Canal Morado

Para este caso, adicionalmente a los controles establecidos para el canal rojo, se somete a la mercadería a un examen preliminar de valor aduanero y a un control físico total de la misma.

Para ello el importador debe presentar documentación adicional que justifique el valor aduanero declarado.

En caso de discrepancias en los valores, una vez realizado el análisis de valorización de las mercaderías, se verifican las garantías que se hayan presentado, sino se exige al importador el depósito de las mismas. Aprobadas las mismas se procede seguir con el control físico.

Operatoria de Exportación

Realizadas las operaciones de control de transporte y entregada la documentación al despachante de aduana, éste procede a generar el Permiso de Embarque e incorporar la Declaración de Exportación en el sistema María.

Luego se remite la documentación a la Unidad Técnica de Verificación, quienes reciben la documentación, la revisan e incorporan en el María los datos correspondientes para el alta del trámite.

En caso de ser necesario controles de tipo fitosanitarios los mismos deben realizarse con anterioridad a esta tarea.

Si la información es correcta, el sistema María sortea el canal correspondiente

Canal verde

La información es derivada al área de Resguardo el que pesa el camión, controla patentes, bultos y kilos y le coloca los precintos correspondientes.

Se registra el cumplimiento del trámite en sistema María, se sellan y firman las correspondientes copias de los documentos y se entregan al transportista junto con la liberación del camión para la continuidad del viaje.

Canal Naranja

En este caso la mercadería es sometida a una conferencia documental. Se revisa la documentación presentada y se constata la integridad de todos los documentos. Se verifica el régimen aduanero y de tributo solicitado (control arancelario) y se ingresa el resultado en el sistema María.

En caso de incorrecciones se informa al representante del exportador y automáticamente la mercadería es sometida al canal rojo.

En caso de no existir inconvenientes se procede a liberar la carga de forma similar al canal verde.

Canal Rojo

En este caso la mercadería es sometida a un control físico y a una conferencia documental (canal NARANJA), en ese orden.

Con la presencia del representante del transportista y del importador, se procede, de acuerdo al criterio del verificador aduanero, a extraer del camión un porcentaje de mercadería adecuado para la tarea.

En caso de incorrecciones se registran las mismas en el sistema María bloqueando la operación, se labrarán las actas correspondientes y se retiene la mercadería hasta que el inconveniente sea subsanado.

En caso de no existir inconvenientes se procede a realizar la conferencia documental tal como se determina en la descripción el canal verde.

Tiempos insumidos en los controles

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.

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 con 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.



Vista de la ubicación de los camiones antes del acceso al recinto aduanero argentino.

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.

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.



Vista de la salida de los camiones desde el puente a la báscula del lado uruguayo.

Dadas las características del recinto aduanero argentino, 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.

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.

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. 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).

Proyectos en ejecución en el área del paso de frontera

Durante la visita de campo al paso, en diciembre de 2005, se tomó conocimiento de la inminente ejecución, por parte de la aduana argentina, de un galpón para resguardo del personal en el control de las cargas que ingresan a la Argentina. De acuerdo con la información recibida, este galpón se ubicaría sobre el acceso a la balanza apenas después del recinto aduanero del lado argentino. Asimismo, se informó que el galpón tendría las características necesarias para poder recuperarse y armarse en otro lado en caso de que se decidiera el traslado del control aduanero argentino al Centro de Frontera del lado uruguayo para implementar los servicios de control integrados.

Asimismo, se ha recibido información sobre la pronta puesta en marcha de la ejecución de la autopista sobre la ruta 14 que hoy alcanza a la localidad de Ceibas desde Buenos Aires, y cuyo objetivo es completarla hasta la localidad de Paso de los Libres en la provincia de Corrientes. Esta obra facilitará el transporte de cargas y de pasajeros que se dirijan hacia Uruguay o a la Argentina y que utilizan normalmente el paso de frontera en cuestión mejorando los tiempos de los usuarios y la seguridad de los mismos.

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 encuentran íntegramente incluidas en la normativa vigente del Mercosur.
- 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.
- 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.

- Dado que éstos pasos fueron seleccionados 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.
- Toda alternativa para la reubicación de alguno de los Procesos de Control físico actuales y/o de establecimiento de Áreas de Control Integrado (ACI) de Cargas en el paso de frontera, debe contemplar en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:

Modalidad + Modelo Operativo + Recursos

- Donde definimos como Modalidad al modelo general que los países determinen como válido para el paso (ACI de cabecera única, ACI de doble cabecera con la modalidad “país de entrada de las mercaderías – país sede de los controles”); como Modelo Operativo a la forma en que se desarrollarán los procesos de control en el marco de la Modalidad elegida (secuencialidad por país, secuencialidad inmediata de los controles de organismos afines de ambos países; etc.); definidos estos elementos se puede avanzar en la determinación de los recursos (personal, comunicaciones, informática, etc) necesarios para operar el modelo elegido, considerando como un recurso más a la infraestructura edilicia.
- Las alternativas que incluyan nueva infraestructura de vinculación, deberían validarse con estudios que permitan cuantificar la demanda futura de cargas y pasajeros dirigida al sistema fronterizo.
- Los costos asociados a cada una de las alternativas 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 e implantación de los procesos.

Obstáculos para la integración de los controles

El principal obstáculo a vencer para avanzar en el proceso de facilitación de pasos de frontera es que, a nuestro entender, no se ha logrado aún consustanciar a la totalidad de los

organismos que intervienen en la operación del paso en la conveniencia de la integración operacional del mismo. Pese a que existe un ámbito de discusión en el MERCOSUR para implementar las ACI y se ha avanzado en ello, los avances son parciales y lentos. Medidas aparentemente simples como establecer horarios comunes para el funcionamiento del paso no han sido logradas, pese a que se plantean todos los años en las reuniones de autoridades de los organismos así como en las reuniones operativas en el mismo paso.

La complejidad del día a día de la gestión del paso, se incrementa con la necesaria gestión de integrar los procesos de cada organismo con los de su par binacional y a su vez con los de otros organismos que intervienen en otras áreas del control.

No se cree que se logre un avance importante en la concreción de las ACI que alcancen las características del “paso deseable” sin designar un organismo coordinador y a una persona responsable de la gestión del paso. Dicha persona debe tener más atribuciones que las que se le otorgan hoy al Organismo Coordinador de la totalidad de los pasos de frontera a través de la Resolución GMC N° 3/95: “Nómina de Organismos Coordinadores de los Estados partes y el Reglamento administrativo de los Organismos Coordinadores en el área de control integrado”

La decisión política firme de lograr la integración debe materializarse en primer lugar a través de un acuerdo binacional de administración conjunta del paso donde se incorporen además las soluciones prácticas a los temas más complejos de la gestión conjunta, como por ejemplo el control único (puede ser binacional) de gestión de las actividades de cada organismo interviniente en el paso, la implementación de la interconexión de los sistemas informáticos entre organismos pares, etc.

Recomendaciones de corto plazo

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:

- Coordinar los horarios de trabajo de los organismos intervinientes para lograr que las tareas de control y verificación se desarrollen en forma integrada física y operacionalmente.

- Implementar un sistema de control de gestión del tránsito y estacionamiento de los camiones, tanto en el área de estacionamiento del lado argentino como del lado uruguayo.
- Implementar 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 o agente privado a la formación de los tiempos de demora en el paso de frontera.
- Integración entre los organismos nacionales
- Conexión informática adecuada entre los organismos de control presentes en el paso y sus matrices centrales.
- Interconexión de las bases de datos de las agencias de transporte, fitosanitarios y aduana, debidamente actualizadas.
- Implementación de Coordinación del ACI / Consejo Consultivo con Usuarios Privados
- Integración de los funcionarios.
- Capacitación continua a funcionarios y usuarios privados en nuevos procesos.
- Divulgación a usuarios, requisitos y restricciones en trámites.
- Encuesta / Toma de tiempos para dimensionar Infraestructuras y línea de base de Impactos de Mejoras de Procesos.

Propuesta general de mejoras en 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.
- Supresión de 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, remisión 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.

- Previsión de espacio de estacionamiento para camiones con demoras por observaciones diversas (documentación incompleta; posible rechazo de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones).
- Diseño en cada local de control de cargas, de 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.

Propuestas de integración física

En lo que sigue se detallan las propuestas para avanzar en la integración de los controles. Como se verá, las propuestas definidas en el presente informe abarcan todas las posibilidades que el grupo consultor consideró durante su análisis. Las mismas no han sido sesgadas u ordenadas por ninguna condición. El objetivo de esta etapa es abarcar todo el espectro de posibilidades, para que luego de la discusión con las autoridades de ambos países se logren consensuar aquellas que resulten más convenientes. Dado que el estado de avance del proyecto para este paso de frontera no ha permitido lograr las reuniones de reflexión correspondientes es que en este informe se vuelcan la totalidad de las alternativas analizadas.

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:

- 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.

- 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.
- En función de los dos puntos anteriores redefinir la dotación necesaria de los funcionarios de los servicios involucrados en el control de las cargas.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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).
- 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.
- 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.
- Diseñar un programa de divulgación a los usuarios de las ventajas del ACI y de los requisitos y restricciones para su uso.

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:

- 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 físicas apropiadas.
- 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.
- 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.

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:

- 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.
- 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.
- Diseñar un circuito de by-pass de camiones para la estructura del lado argentino y de vehículos de pasajeros para la del lado uruguayo.
- 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.
- 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.

Tareas complementarias

Como complemento a las propuestas de integración definidas se esbozan tareas que se deben encarar, una vez cumplimentada la etapa de discusión y consenso de alternativas entre los países, para avanzar en la integración binacional 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 integral e 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 mediante un acuerdo binacional materializado en notas reversales entre los gobiernos de los estados partes se podría lograr esta Coordinación Binacional propuesta.
- Elaboración del acuerdo binacional que viabilice la alternativa seleccionada por los países.
- Estudio de tránsito para la zona de influencia del puente.
- Estudios complementarios a la alternativa seleccionada (organización de procesos, intercomunicación de sistemas informáticos, anteproyecto de la infraestructura necesaria, etc.).
- Preparación de un eventual documento para solicitud de asistencia técnica y financiera para el proyecto.
- Estudio de factibilidad técnico – económica de la alternativa seleccionada.